

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE DERECHO



TESIS DOCTORAL

Democracia directa y derecho constitucional

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Luis Aguiar de Luque

DIRECTOR:

Luis SDemocracia directa y estado constitucionalánchez Agesta

Madrid, 2015

DEMOCRACIA DIRECTA

Y

ESTADO CONSTITUCIONAL

Tesis doctoral dirigida por el Doctor D. LUIS SANCHEZ AGESTA, Catedrático de la Universidad Complutense, y presentada por D. LUIS AGUIAR DE LUQUE para la obtención del grado de Doctor en Derecho.



FACULTAD DE DERECHO
Universidad Complutense
Madrid

BIBLIOTECA
DE DERECHO

MARZO 1.977

"Nunca se dejará de escribir acerca de la Democracia, porque los hechos a que se refiere y las cuestiones -- que plantea son precisamente las -- mismas que determinan la condición humana", G. Burdeau.

1. **PROBLEMA Y METODO**

=====

1. PROBLEMA Y METODO

1.1. APROXIMACION AL TEMA

Para el estudioso de la teoría política todo tema relacionado con la democracia goza de indudable interés, en la medida que constituye uno de los puntos neurálgicos y más polémicos de la dinámica política contemporánea. No es pues de extrañar, que a la hora de seleccionar el objeto de investigación para la tesis doctoral me inclinase, entre los muchos posibles, por la forma política que ha encarnado clásicamente el ideal democrático: la democracia directa.

Desde una perspectiva clásica, la democracia directa consistía en la plena participación del ciudadano en las tareas políticas, a través de los debates públicos que se desarrollaban en el Agora griega. Allí, los problemas se resolvían mediante el consenso general, y el ciudadano ocupaba los dos polos de la relación de poder en ese paradigma dialéctico que siglos más tarde reelaboraría Juan Jacobo Rousseau. Sin embargo, con frecuencia se olvida que la estructura social griega marginaba de la condición de ciudadanos a un elevado número de esclavos y metecos -

que, bien siendo súbditos de las decisiones allí tomadas, carecían de toda participación en su elaboración (1). De este modo, bien que formalmente democrático, la organización política griega suponía virtualmente la formación de una clase política en la que de modo real descansaba la adopción de decisiones colectivas. Sin embargo, reconocida la igualdad natural del ser humano por las corrientes iusnaturalistas y el dogma de la soberanía popular que de ello se deduce, se plantearía de nuevo el problema: ¿es posible la aplicación del ideal democrático parcialmente virtualizado en la Grecia clásica, en una sociedad compuesta de hombres formalmente libres e iguales en Derecho?.

Evidentemente, el reconocimiento de la igualdad natural del hombre, de la existencia de unos derechos naturales inalienables y de una fundamentación social del poder, que se traducía en el principio de soberanía popular, comportaba una participación popular en las decisiones de interés común. Sin embargo, desde los primeros momentos el pensamiento liberal se vería escindido en dos versiones inicialmente irreconciliables de esa participación política: la participación directa y la participación representativa (2).

(1) FOLLIET, J. - "Democratie et types de culture" - en la Société Démocratique - París 1.963. Página 74.

(2) La terminología utilizada corresponde al Profesor DE ESTEBAN en "La participación política en el ordenamiento constitucional español". Cuadernos para el Diálogo núm. extraordinario XXXV. Junio 1.973.

Dicha escisión era en verdad el reflejo de las propias ambigüedades y ambivalencias entre la teoría liberal y su práctica social y política, explicables, en función de su significado real: la actitud combativa de la burguesía en auge frente al Estado absoluto y los intereses allí representados.

Así, si la teoría liberal partía del supuesto de una sociedad civil compuesta por unos "hombres libres e iguales en derechos", la base real del Estado liberal no fué nunca un orden de ciudadanos en competencia en igualdad de oportunidades, sino una estructura estable de rangos sociales asegurados por la formación y la propiedad (3), que constituía, en palabra de HERMAN HELLER, un estupendo disfráz, encubridor de situaciones completamente opuestas (4). Igualmente, frente al Derecho natural racional e inmanente, tan inmutable que no pudiera ser alterado ni por el mismo Dios, según la conocida formulación de Grocio, nos encontramos con que la práctica realización del ideal liberal únicamente era posible mediante "la máxima racionaliza

(3) HABER-MAS, J. - Student und politik, página 20, - citado por Künl, R. en "El liberalismo" en Introducción a la ciencia política de W. Abendroth y - K. Lenk.- Barcelona 1.971, página 84.

(4) HELLER, H. - "Teoría del Estado". Méjico 1.971, - página 127.

ción y delimitación legal de la autoridad" (5). De este modo, la constitucionalización del Estado liberal, en cuanto regularización de los procesos políticos - con arreglo a normas previamente establecidas que respondan y respeten las coordenadas y vectores de la Sociedad Civil a que se aplican, suponía (y supone todavía) la única posibilidad para la plena realización - de los presupuestos liberales.

De esta forma, la posible compatibilidad de - la Democracia directa con el Estado Liberal, por más que resultara congruente con el individualismo que se encuentra en su base (6), se veía gravemente dificultado no sólo en cuanto que su puesta en práctica conllevaba serias dificultades técnicas y representaba - un elemento claramente disfuncional para los intereses de clase que la teoría liberal comportaba, sino - que era difícil concordar dicha teoría democrática - con el procedimiento técnico para la efectiva realización de la teoría liberal. Tres son las razones más - relevantes que sintetizan la inviabilidad de compatibilizar ambas concepciones:

En primer término, según se ha mencionado, el ideal de una sociedad civil compuesta de hombres libres e iguales era tan solo eso, un ideal legitimador

(5) KUHN, R. - "El liberalismo" en Introducción a - la ciencia política de W. Abendroth y K. Lenk. - Barcelona 1.971. Página 67.

(6) Véase VACHET, A - "La ideología liberal" - Madrid 1.972. Páginas 111 y ss.

del poder, que en verdad respondía a los intereses de una clase burguesa en ascenso, la cual, como ha puesto de manifiesto el profesor LUCAS VERDU (7), impondría un orden político representativo en la medida en que con ello se aseguraba un puesto rector en la dinámica social.

En segundo lugar, la democracia directa era - de día en día más difícil de aplicar, ya que las necesidades de tráfico mercantil de la clase burguesa imponían unidades políticas más amplias, de funcionamiento centralizado, que dificultaban la puesta en - práctica del ideal democrático.

Por último, en el plano teórico, como pondrían de manifiesto la teoría del Estado germana y en especial C. SCHMITT (8), la primacía del pueblo como sujeto político no era posible compatibilizarla con - la soberanía del derecho en que virtualmente descansaba la legitimidad en el Estado Constitucional.

De este modo, el Estado liberal-constitucional que históricamente se implantaría en Gran Bretaña y más tarde en el continente, adopta básicamente formas representativas "con lo que el movimiento liberal

(7) LUCAS VERDU, P. - "Curso de Derecho Político". - Volúmen I - Madrid 1.972. Página 30.

(8) SCHMITT, C. - "Legalidad y legitimidad". - Madrid 1.971. Página

se separa del democrático" (9), lo cual, como indicaban recientemente Rubio Llorente y Nicolás Muñiz, es fruto "sobre todo de que en una sociedad dividida en clases y escindida a veces también por otras divisiones no - clasistas, son muy distintas las aptitudes, amplitud - de intereses y, en definitiva, la cultura de los individuos que componen los distintos sectores sociales" - (10).

Sin embargo, ello no supone la total desaparición de la participación directa, pues ya desde los - primeros momentos del movimiento constitucional aparecen ciertas instituciones que, inspiradas en la Democracia Directa, intentan poner en práctica la participación popular directa en el marco del ordenamiento - constitucional, dando a éstos un caracter excepcional y reservándolas para aquellas cuestiones de especial - relevancia, intentando a través de ellas establecer - una base de legitimidad democrática en el Estado constitucional.

Dichas instituciones, que encuentran sus orígenes, según queda dicho, en los primeros momentos del - movimiento constitucional y más concretamente en la - obra de Condorcet, fraguaron a lo largo del siglo XIX

(9) KUHN, R. - Obra citada. Página 68.

(10) RUBIO LLORENTE, F. y NICOLAS MUÑIZ, J. - "Elecciones y democracia" en Triunfo núm. 722, del 27 de Noviembre de 1.976.

en muy diversas fórmulas y con diferentes denominaciones y funcionalidades. Surgen así, como más importantes, las figuras del referendum, el plebiscito, el veto, el recall, la iniciativa popular, cada una con diversas variantes sobre las que la teoría del Estado - de finales de siglo polemizará discutiendo la posibilidad de su combinación con el régimen parlamentario, extendido prácticamente a toda Europa. Dichas instituciones constituyen el objeto central del presente trabajo.

El tema, por otro lado, adquiere una especial relevancia en la Teoría Política contemporánea, ya - que en la crisis del estado representativo, en la sociedad postindustrial que emerge a partir de la II - Guerra Mundial, la Democracia directa, o institucio--nes inspiradas en dicha forma política mediante una - participación popular directa en la elaboración de decisiones políticas, se ven reclamadas desde muy diversos sectores y utilizados en muy diversos contextos.

Efectivamente, en el plano teórico utópico la diversificación de la participación que en el plano - político se configura como democracia directa, es para los autores de la nueva izquierda la gran alternativa. Desde la New Left americana y su "Participatory democracy" (11), hasta la democracia industrial y au-

(11) Véase TEODORI, M. -"The New Left: A Documentary History". Indianápolis 1969.

togestionaria yugoslava, pasando por GARAUDY (12) ó el nuevo sindicalismo de GORZ (13), ven en la democracia directa la alternativa al sistema definido por el hombre unidimensional y el aparato democrático del nuevo estado industrial.

Igualmente en su aplicación, las instituciones inspiradas en la Democracia directa han visto incrementar su virtualidad en varias oleadas sucesivas, que hacen que las mismas sean de uso frecuente en los sistemas políticos contemporáneos.

En primer término en la inmediata postguerra, las instituciones de participación directa serían utilizadas como instrumento de legitimación y consenso para los nuevos regímenes constitucionales forjados a partir del vacío jurídico-político producido por la derrota militar del nazismo. Francia principalmente, pero igualmente Italia y Bélgica, celebraron consultas populares en que de un modo u otro se plantéa de modo directo ante las urnas la propia naturaleza del régimen. En Francia se celebrará una primera votación el 21 de Octubre de 1.945, a fin de que el pueblo francés

(12) GARAUDY, R. - "La alternativa".- Madrid 1.973, - Páginas 105 y ss.

(13) GORZ, A. - "Sindicalismo y política" en La sociedad industrial contemporánea.- México 1.972, páginas 90 y ss.

se pronuncie respecto a la vuelta a las instituciones de la III República o se inicie un período constituyente. Siendo mayoritaria la segunda opción por 72'9 % frente a 2'7 % y en consonancia con dichos resultados, la Asamblea constituyente elaborará un proyecto de constitución, que rechazado el 5 de Mayo de 1.946, obligará a una nueva reelaboración, definitivamente aprobada el 13 de Octubre de 1.946 por el 36 % del censo electoral, y que constituirá la Constitución de la IV República francesa. Más significativo es el Referendum italiano de 2 de Junio de 1.946, ya que de modo explícito la consulta popular se plantéa como medio de evitar a la Asamblea constituyente una fuente de tensiones, en torno a la naturaleza del régimen futuro, tema en torno al cual no solo se enfrentaban sectores ideológicos o partidos del nascente sistema, sino que inclusive la tensión Norte-Sur se veía igualmente agudizada por dicho problema. Por último, en Bélgica, donde la connivencia de Leopoldo III con el fascismo creó una situación política cada vez más conflictiva, se recurrió a la votación popular el 12 de Marzo de 1.950 por primera vez en la historia del país, en torno al tema de Monarquía o República, siendo sus resultados afirmativos por estrecho margen, lo que forzó a Leopoldo III a abdicar en favor de Balduino.

Tras este primer período de expansión, las fórmulas de participación directa, dejan de tener significado en los sistemas políticos europeos, con la

excepción de Suiza, donde siguen figurando como un elemento habitual del sistema, y Suecia, donde en 1.955 y 1.957 se desarrollaron sendas consultas populares sobre temas de interés muy secundario y con escasa incidencia en el sistema político.

Será en los últimos años de la década de los cincuenta, cuando de nuevo las instituciones de participación vuelvan a convertirse en procedimiento frecuentemente utilizado para la adopción de decisiones. Sin embargo, en este período aparecen dichas instituciones en dos contextos muy diferentes, cuya coincidencia no cabe calificarse mas que como fortuita.

Se trata, por un lado, de las consultas populares celebradas en Egipto para confirmar la toma de poder por Nasser, y que se reiteraron posteriormente en otras varias ocasiones, sirviendo, a su vez, de ejemplo para los restantes países del Tercer Mundo que, en el proceso descolonizador de los años 60, ven tales formas de participación un medio para superar tensiones, a la vez que ratifica y exorbita el liderazgo del gobierno en el poder, aun a costa de falsear los resultados. Así, se celebran consultas populares en Marruecos, Argelia, Libia, Filipinas, etc., etc.

En segundo lugar, y sin duda más relevante para el constitucionalismo europeo, el General De Gaulle salda la crisis constitucional francesa de Mayo de 1.958, con un Referendum en Septiembre que significa -

la aprobación de la Constitución de la V República, y en los años siguientes recurre en otras tres ocasiones a la votación popular. Con ello, el constitucionalismo europeo supera la desconfianza con que contemplaba dicho tipo de consultas en base a su fácil manipulación, como había puesto de manifiesto el nazismo, y más recientemente el referendun español del 47 (14) ya que, las votaciones gaullistas, aunque significando un indudable refuerzo en la situación del General De Gaulle, siempre respetaban los principios estructurales del estado liberal, como de hecho confirmarían los resultados del referendun de 1.969, y a la par, - reforzaba una de las notas características de la evolución de la organización del poder en las sociedades postindustriales: la desconfianza hacia la institución parlamentaria.

Tales precedentes, y el consiguiente cambio - de imagen en las instituciones de participación directa, incidieron sin duda en los primeros años de la década de los 70, los cuales, junto con los progresos - técnicos que facilitan la votación, convirtieron a di

-
- (14) El líder laborista Clement Attlee, expresará en 1.945 claramente dicha desconfianza frente a la propuesta de W. Churchill de celebrar en Gran - Bretaña un referendun: "No podría consentir la introducción en nuestra vida nacional, una institución totalmente extraña a nuestras tradiciones, y que tan frecuentemente ha sido instrumento del nazismo y del fascismo". (C. ATTLEE "As it happened". London 1.954. Página 137.).

chas instituciones en un procedimiento frecuente de participación política. Será especialmente en torno a la ampliación de la Comunidad Económica Europea, tema que por su idoneidad para la consulta popular facilita tal modalidad de participación, cuando dichas instituciones se generalicen en el Occidente - europeo, pero igualmente hay que recordar el referendum italiano sobre el divorcio, el griego sobre la Monarquía, el inminente español en el tránsito - del franquismo, o los que parecen propugnarse en - Gran Bretaña sobre una fórmula semifederal, o en - Italia sobre el aborto. A la vista de la expansión tomada por las instituciones inspiradas en la antigua democracia directa, no parece exagerado afirmar que son dichas instituciones y su frecuente práctica una de las características del constitucionalismo contemporáneo.

Sin embargo, frente a la importancia de las instituciones de participación directa en los sistemas constitucionales contemporáneos, no existen - prácticamente trabajos de modo general sobre el tema, ya que, o bien se limitan a análisis de tipo em pírico, dando por establecidas ciertas premisas conceptuales no del todo claras, o bien, se trata de - análisis referidos a la regulación de dichas instituciones en marcos constitucionales concretos.

1.2. CUESTIONES METODOLOGICAS

Según se deduce de las precedentes consideraciones, el presente trabajo tiene por objeto analizar las instituciones que en el Derecho comparado dan virtualidad a los principios de la Democracia directa en el marco del Estado constitucional contemporáneo, y - por tanto, se sitúa dentro del ámbito metodológico - del Derecho constitucional comparado. Sin embargo, como ha puesto de manifiesto ELIAS DIAZ, el pluralismo metodológico de la Ciencia Jurídica actual es algo - más que una mera pretensión, pluralismo que recoge su información de tres canales fundamentales: "consideración de la norma como base del Derecho; investigación sobre la dimensión social del Derecho y explicitación de los fines y valores que orientan y pretenden realizarse en una normativa" (15). Tales afirmaciones tienen un especial relieve en relación al Derecho constitucional, que en la medida que tiene como núcleo central la realidad política, sólo es aprensible desde - su triple dimensión de "valores, instituciones y procesos" que comporta (16).

(15) DIAZ, E. - "Sociología y filosofía del Derecho". Madrid 1.971. Página 130.

(16) SANCHEZ AGESTA, L. - "La política como proceso de comportamiento humano". Revista de Estudios Políticos núm. 127. Página 157.

En efecto, sin renunciar a las importantes aportaciones de la dogmática iuspublicista (17), - parece claro que el tema de las Instituciones de Participación directa constituye uno de los aspectos donde más cláramente se pone de relieve la insuficiencia del formalismo en sus diversas direcciones, que acertadamente denunciara TRIEPEL: "el que se pueda estudiar el Derecho Público con tal exclusividad metódica no ofrece duda; sin embargo, a costa, en último término, de un empobrecimiento de nuestra ciencia, que debe pagar verdaderamente cara la gloria de la pureza metódica" (18).

El presente trabajo intenta pues, llevarse a cabo a través de un "sincretismo metódico" según formulación del mencionado TRIEPEL, que haga posible no sólo precisar conceptualmente las instituciones de Participación directa, sino desvelar su funcionalidad real, contrastando los valores que comportan y los procesos que desarrollan.

(17) Me refiero, especialmente, a la dogmática iuspublicista germana que, si bien depuró la ciencia del Derecho Público, también excluyó desde diferentes perspectivas el método jurídico: LABAND ("Método dogmático"), IHERING ("Jurisprudencia de intereses") ó Kelsen ("Corriente lógico-normativa").

(18) TRIEPEL, H. - "Derecho Público y Política".- Madrid 1.974. Página 50.

Lo primero sólo es posible a través del análisis de las raíces teóricas y el proceso histórico de sedimentación de las instituciones de participación directa, enfoque al que se dedicará el Capítulo II. Para ello, será preciso, sin embargo, no centrarse tan sólo en las elaboraciones teóricas justificadoras de la participación directa en el ámbito estatal, sino que aceptando los factores que el profesor Hernandez Rubio señala como configuradoras de "la forma o tipos de relaciones humanas social-históricas: las relaciones económico-sociales, las ideas políticas y la normativa constitucional" (19), dicho enfoque comprenderá, tanto los intereses que tales elaboraciones teóricas implican, como las formulaciones constitucionales que adopten.

Sólo a partir del análisis de dicho proceso histórico en la triple dimensión mencionada, es posible aproximar un concepto de las instituciones de participación directa que permita su estudio desde la perspectiva del Derecho comparado, pues como indica el profesor LUCAS VERDU, sólo es posible la comparación cuando se conoce lo que se desea comparar (19 bis).

En segundo lugar, el presente trabajo adopta pues, un enfoque básicamente jurídico-normativo, y por tanto, es preciso advertir de la separación respecto al "método adoptado comúnmente en las investi-

(19) HERNANDEZ RUBIO, J.M. - "La Ciencia política; interpretaciones históricas y perspectiva actual". La Laguna 1.970. Página 11.

(19 bis) LUCAS VERDU, P. - "Obra citada". Página 410.

gaciones análogas desarrolladas por los estudiosos an
gloamericanos, los cuales, por regla general, no se -
realizan dentro de los límites restringidos de la --
ciencia jurídica, ya que siguiendo los cauces de la -
investigación calificada como comparative government,
se mueven en un ámbito mucho más ámplio" (20). Sin em
bargo, aún aceptando en este aspecto la metodología -
jurídica, es preciso establecer dos observaciones.

La primera es en relación al análisis sistemá
tico de las instituciones de participación directa en
el marco del ordenamiento constitucional respectivo.--
En efecto, bien que no aceptando aquí los presupues--
tos metodológicos del análisis sistémico, si que no -
parece exagerado hablar del orden constitucional como
un sistema coherente, en el que el funcionamiento de
las instituciones de participación directa no depende
tan solo de las normas que le son propias y que permi
ten establecer ciertos criterios generales, sino que
se encuentra dialécticamente condicionado por el con-
texto constitucional en que se insertan (21). A tal -
efecto, se han tomado en consideración cuatro modelos
constitucionales del occidente europeo como más signi
ficativos: la Confederación Helvética como modelo de

(20) BISCARETTI, P. - "Introducción al Derecho Cons-
titucional comparado". - México 1.975. Página
20.

(21) SANCHEZ AGESTA, L. - "Derecho constitucional -
comparado". - Madrid 1.973. Página 31.

sistema federal y en el que las instituciones de participación directa constituyen elemento esencial del mismo; la V República francesa en cuanto régimen semi presidencial; la República italiana como ejemplo de sistema parlamentario-republicano, y finalmente, las Monarquías parlamentarias, y en especial Gran Bretaña. Por último, por su interés para el autor, y en cuanto pueda constituir un régimen no constitucional, por pa rangón con los anteriores, se dedica un último Capítulo a la Participación directa en el Derecho constitucional español.

La segunda observación, tiene por objeto precisar el significado que en el presente trabajo se in tenta dar a los enfoques empírico-sociológicos en tor no al tema. Evidentemente, como han puesto especialmente de manifiesto los constitucionalistas franceses más recientes (Burdeau, Duverger, Vedel), en la actualidad es preciso "complementar los análisis jurídicos con las realidades políticas contemporáneas" (22), as pecto en el que los múltiples trabajos de tipo empírico ofrecen una valiosa aportación. Sin embargo, no se trata tanto de un trabajo sociológico, como de utilizar los ya existentes a través de su reelaboración, - para precisar "los procesos" políticos a que da lugar la puesta en práctica de las instituciones de participa ción directa.

(22) LUCAS VERDU, P. - "Obra citada". Página 110.

Será pues, en función del análisis jurídico-político de las instituciones mencionadas en los diferentes sistemas constitucionales, lo que permita - remodelar los conceptos históricos y desvelar las - contradicciones entre los valores latentes y las funcionalidades concretas de las instituciones de Participación directa.

2. APROXIMACION HISTORICA

2.1. FORMULACION TEORICA DE LA PARTICIPACION DIRECTA

2.1.1. LA PARTICIPACION DIRECTA EN EL PENSAMIENTO PRE-
REVOLUCIONARIO.-

- A) - Las teorías pactistas en la base de la participación política.

Como señala HABERMAS (1), la ciencia política contemporánea se ha visto obligada, cada día más a renunciar al análisis de unos principios abstractos y reemplazarlos por el estudio del significado de unas instituciones en su contexto histórico y social; sin embargo, el marco teórico donde se desarrollan dichas instituciones es inexcusable para su adecuada comprensión y el presente caso no es una excepción. Es más, las fuertes connotaciones valorativas con que ha contado el tema de la participación directa, hacen más conveniente aún su encuadre desde una perspectiva teórico-histórica.

(1) HABERMAS, J. - "Concepto de participación política" . En "Capital monopolista y sociedad autoritaria". Barcelona 1.973. Página 18.

En principio el tema de la participación directa parece que ha de ser comprendido como una variedad del término más amplio de participación política (2), colofón de las teorías pactistas y del principio de Soberanía popular en que se asienta el régimen liberal.

Frente a las graves quiebras que la nueva estructura social y económica introduce en las formas tradicionales de dominación política, que justificaban el poder, bien como una trasposición natural del poder paternal, - bien en el pensamiento cristiano, como un reflejo terreno del poder divino, el rico pensamiento inglés del siglo XVI fundamentará el poder en un artificio de la razón humana: el pacto.

En verdad dicho pacto, había sido ya adelantado por los autores de la Escuela Española, y en especial por SUAREZ (3). Sin embargo, el pacto en los términos en que SUAREZ lo describe en el Capítulo I del Libro III de "Defensio fidei", fiel a sus premisas teóricas, aparece como un eslabón entre el origen divino del poder y su ejercicio por el monarca. Es por esta razón que desde un punto de -

(2) DE ESTEBAN, J. - La participación política en el ordenamiento constitucional español en "Cuadernos para el Diálogo" número extra XXXV, página 48, dice: "respecto a la forma que adopta la participación de los ciudadanos en el proceso del Poder se pueden distinguir, a su vez, tres distintos niveles: participación directa, electoral y representativa".

(3) Respecto a dicho tema, véase MURILLO FERROL, F., "El pacto social en SUAREZ", e igualmente SANCHEZ AGESTA, L. El primero en Archivos de Derecho Público. Granada 1.948. El segundo en "El Concepto de Estado en el pensamiento español del siglo XVI." Madrid 1.959.

vista metodológico, parece preferible tomar como punto de partida la obra de THOMAS HOBBS, calificada por SABINE como "la estructura más imponente producida por el período - de las guerras civiles inglesas" (4).

En efecto, frente a todas las teorías precedentes, la gran aportación de HOBBS será el conferir un ámbito autónomo al discurso político, que ya no se justificará en la naturaleza (tesis del poder paternal), en la divinidad (teorías del origen divino) o en la tradición, sino en un artificio emanado del propio ser humano: el pacto. Una precisión del momento histórico en que HOBBS escribe su Leviathan esclarece esta perspectiva: el Leviathan se publica en 1.651, es decir, tres años después de que por primera vez en la historia moderna se corte la cabeza a un monarca, el Rey de Inglaterra, decapitación en la que no sólo se derrumba la cabeza de Carlos I, sino que se produce una ruptura con el poder paternal, religioso y de la tradición que dicho monarca representa. Ante semejante quiebra de principios, la obra de HOBBS significa todo el intento de reinstaurarlos a partir de nuevos fundamentos. Su filosofía es una filosofía del poder absoluto (aunque dicho poder puede detentarlo bien el monarca, bien una Asamblea) - sobre la base del pacto social. Dicho pacto es un contrato

(4) SABINE, G. - "Historia de Teoría Política". México - 1.972. Página 351.

entre individuos que de este modo acuerdan legar todos sus derechos en favor de un tercero, que se limita a recibir - tal donación, sin por ello ligarse a límite alguno. Las palabras con que dicho pacto se formaliza son suficientemente claras al respecto: "Yo cedo a este hombre o a esta - Asamblea mi autoridad y mi derecho a gobernarme a mí mismo a condición de que tú también transfieras tu autoridad y - tu derecho de autogobierno a este mismo hombre o a esta - misma Asamblea" (5). El poder así creado es un poder absoluto, despótico e incluso arbitrario, cuya única fuente de legitimación es su propia fuerza, su capacidad de imponerse a todas y cada una de las partes contratantes, pues es la razón de su creación, pero introduce un primer grado de participación en la instauración del poder político.

Dejando de lado las valiosas aportaciones de - los autores de la Escuela de Derecho natural y en especial GROCIO y PUFENDORF, y siguiendo estos breves trazos de introducción histórica, será de nuevo otro autor inglés, el que sentando las bases del Estado Liberal establezca el - consentimiento como elemento esencial del orden político, (recordemos que la prestación de consentimiento es una forma de participar). Parece innecesario advertir que el autor de referencia es JOHN LOCKE.

(5) HOBBS, T. - Leviathan, Capítulo XVII. Edición utilizada: Edt. Tecnos.- Madrid 1.965.-

Si bien es cierto que, como han puesto de manifiesto algunos autores, el pensamiento de LOCKE no tiene - el rigor científico de HOBBS, en relación al tema de la - participación política no se conformará este fino autor en establecer la sociedad política sobre una tupida red de - pactos bilaterales, con la escasa participación que ello - implica, sino que ampliará el ámbito de dicha participa- ción. En primer término LOCKE, aunque no de modo explícito, como indica SABINE (6), parece dar por supuesta tácitamente las concepciones del doble pacto de PUFFENDORF y ALTHU- SIO con el consiguiente desdoblamiento de la prestación - del consentimiento. Por lo que respecta al "pactum societa- tis" parece referirse en el Capítulo VII del Segundo Trata- do del Gobierno Civil, en el que reconoce que la comunidad, la sociedad civil, es formada "gracias al consentimiento - de cada individuo". En cuanto al "pactum subjectionis", - LOCKE, tras describir en el Capítulo XI el alcance del po- der legislativo, dice: "The legislative cannot transfer - the power of making laws to any other hands, for it being but a delegated power from the people" (7). A partir de di- chas palabras, pronunciadas por el autor que ha pasado a - la historia como el padre del liberalismo, parece consagra- da la participación política como medio de virtualizar la Soberanía popular, que en el texto veladamente se consagra. Sin embargo, el autor incurre en la curiosa incoherencia -

(6) SABINE, G. - Obra citada. Página 393.

(7) LOCKE, J. - "Two treatises on civil government". Capí- tulo XI.- Edición utilizada: Everyman's Library. London. Sin fecha.

de no dar dicho paso. Como señala SABINE "su teoría en este aspecto es bastante arbitraria desde el punto de vista lógico, pues si el gobierno no es más que el mandatario - del pueblo, es difícil entender por qué quien otorga el - mandato, ha de tener las manos atadas por la ejecución de ese mandato" (8). Con ello, el tema adecuadamente planteado, será remitido en sus consecuencias a autores posteriores, y más concretamente al pensamiento francés pre-revolucionario, que en su oposición a la Monarquía absoluta recurrirá al utillaje conceptual de LOCKE y a la Revolución inglesa.

B) - ROUSSEAU versus MONTESQUIEU.

Serán MONTESQUIEU y ROUSSEAU, los autores más significativos, que en mayor medida se enfrenten al problema de la participación política y sus variedades, con las consiguientes interpretaciones divergentes, que dividirán durante largo tiempo a la Doctrina constitucional - francesa (9). Sin entrar en profundidad en el pensamiento

(8) SABINE, G. - Obra citada. Página 394.

(9) Es importante resaltar dicha influencia de ambos clásicos en la doctrina constitucional posterior, ya - que como indica J.M. DEQUIN (Referendum et Plebiscite, pág. 19) ni MONTESQUIEU ni ROUSSEAU estaban en - cierta medida dispuestos ni política ni conceptualmente, a elaborar sistemas jurídicos, sino a exponer unos principios sobre los que sus sucesores elaborarían equilibrios constitucionales concretos y polemizarían en torno a su virtualidad.

de uno y otro autor, detengámonos en su exposición del tema de la participación política.

MONTESQUIEU, eminentemente pragmático, dará por buenos sin muchas especulaciones, los fundamentos pactistas de la Escuela de Derecho Natural, la Soberanía popular que de ello se deriva y la consiguiente participación del individuo en las tareas políticas. Sin embargo, queda pendiente el problema de cómo debe realizarse dicha participación. De modo general el enunciado de MONTESQUIEU es categórico: "Le peuple qui a la souveraine puissance doit faire par lui-même tout ce qu'il peut bien faire" (10). Sin embargo, a la hora de precisar el ámbito de lo que el pueblo puede hacer bien, es donde se introducen las limitaciones, en base a un doble tipo de consideraciones:

- a) Desde una perspectiva histórica MONTESQUIEU considera - incapacitado al pueblo para tomar personalmente decisiones de carácter político: "Le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité. Il n'a à se déterminer que par des choses qu'il ne peut ignorer, et des faits qui tombent sous les sens ... Mais saura-t-il conduire une affaire, connaître les faits, les occasions, les moments en profiter? Non: il ne le saura pas". (11). Participacion, por -

(10) MONTESQUIEU - De L'Esprit de Lois, Libro II - Cap. 2.
Edición utilizada: Classiques Garnier.-
París 1.961.

(11) MONTESQUIEU - Ibidem. Libro II - Cap. 2.

tanto, a través de unos representantes, es lo que MONTESQUIEU considera acorde con el grado de desarrollo - de los pueblos de su tiempo, criterio en el que abunda desde una perspectiva técnica, ya que las dimensiones de los estados modernos tampoco "permiten que el pueblo tenga el poder legislativo" (12).

- b) Sin embargo sería excesivamente reducido pretender fundamentar las tesis de MONTESQUIEU, teórico del sistema representativo, en exclusivas consideraciones históricas que el tiempo podría superar. Baste recordar las - severas críticas que el maestro DUGUIT formularía a - principios del siglo XX, al primero de sus argumentos, en el "Traite de Droit Constitutionnel": "Es probable, dice DUGUIT, que si MONTESQUIEU hubiera vivido a principios del siglo XX no habría podido escribir esa frase, pues habría visto que el pueblo no sabe en absoluto escoger a los más idóneos y que en su elección se - decide con frecuencia por consideraciones totalmente - externas a la verdadera capacidad de los que solicitan sus votos" (13).

Sin embargo, no se trata solamente de consideraciones históricas las que empujan a MONTESQUIEU hacia la - participación mediatizada. Es preciso señalar igualmente - la coherencia lógica de este punto con el resto de los - planteamientos del BARON DE LA BREDE.

(12) MONTESQUIEU. - Ibidem.- Libro II - Capítulo 3.

(13) DUGUIT, L. - Traite de Droit Constitutionnel. París 1.923 - Tomo II - Página 480.

El punto de partida en este sentido ha de ser su concepto de libertad-seguridad (14) en cuanto objetivo de - todo orden político, realizable sólo en los gobiernos moderados. De ahí su conocida institucionalización de la división de poderes y la imputación de dichos poderes a las - tres "puissances" del contexto histórico en que vive: Monarquía, Nobleza y Pueblo, "pues todo estaría perdido si el - mismo hombre, el mismo cuerpo de nobles o el pueblo, ejerciera los tres poderes" (15); y precisamente porque el régimen político propugnado por MONTESQUIEU es incompatible con la omnipotencia política y jurídica de un soporte único de poder; sea este individuo, grupo o clase social, es por lo que el dotar al pueblo, en cuerpo globalmente considerado, que es además el estamento más numeroso, del poder de decisión, puede suponer un grave quebranto del gobierno moderado, que es el verdadero paladín de la libertad.

Frente a tales planteamientos, la obra de ROUSSEAU ofrecerá una distinta perspectiva a partir de un diferente concepto de libertad. En ROUSSEAU, la libertad no es, como en MONTESQUIEU, fruto de una ordenación moderada del - poder, sino una característica esencial al hombre en su es-

(14) "La liberté politique dans un citoyen est cette tranquillité d'esprit qui provient de l'opinion á de la - sûreté; et pour qu'on ait cette liberté". MONTESQUIEU
Obra citada. Libro XI - Capítulo 6.

(15) MONTESQUIEU. - Ibidem. Libro XI - Capítulo 6.

tado natural (16). El tema central de su obra será, por tanto, el intento de esbozar el orden político legítimo que respete dicha libertad natural del ser humano, como el propio ROUSSEAU anuncia en el Capítulo I del Libro I que destina a explicar el "Tema de este primer Libro": "L'homme est né libre, et pourtant il est dans les fers ... Comment ce changement s'est-il fait?. Je l'ignore. Qu'est-ce qui peut le rendre légitime?. Je crâis ^{ou oir} ^{su} résoudre cette question" (17). La respuesta a dicho problema la dará el autor en los Capítulos V y VI del Contrato Social en los que analiza el Pacto Social. Concretamente el enunciado del Capítulo V lo titula "De cómo hay que remontarse siempre a una primera convención" y en él concretamente vuelve a reiterar: "Trouver une forme d'association qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par la quelle chacun, s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui même, et reste aussi libre qu'auparavant. Tel est le problème fondamental dont le Contrat Social donne la solution" (18). Vemos pues, que ROUSSEAU se adscribe

-
- (16) El profesor TIERNO GALVAN dice, refiriéndose respectivamente al concepto de libertad en uno y otro autor:
- a) MONTESQUIEU: "considerar la libertad un resultado, es la gran innovación de MONTESQUIEU. Antes de él era un principio, a partir de él será durante mucho tiempo una consecuencia, la consecuencia de organizar bien el Estado".
 - b) ROUSSEAU: "El punto de partida de ROUSSEAU es psicológico, el hombre quiere ser libre o, dicho en otros términos, es propio de la naturaleza humana, querer la libertad", en "Estudios de pensamiento político". Madrid 1.976. Páginas 118 y 132.
- (17) ROUSSEAU, J.J. - "Du Contrat Social". Libro I. Capítulo I. Edición utilizada: Classiques Garnier. París 1.961.
- (18) ROUSSEAU, J.J. - Ibidem.- Libro I. Capítulo VI.

también a los principios pactistas, sin embargo era necesario referirse a los presupuestos anteriormente descritos, ya que tanto las características de dicho pacto social, como el orden político resultante, están estrechamente condicionados por las precedentes consideraciones.

En efecto, el pacto social en ROUSSEAU, lejos de ser una realidad histórica, es el instrumento lógico - para justificar la plena incorporación del individuo al poder, haciendo de la autoridad y la obediencia los dos momentos lógicos de una voluntad única, diluyendo al máximo la rígida línea que en el orden social separa gobernantes y gobernados (19). Para ello dicho pacto habrá de ser suscrito entre los individuos y el cuerpo político en vías de constitución: "l'acte d'association renferme un engagement reciproque du public avec les particuliers" (20), dando nacimiento en un mismo acto, tanto a la comunidad política como a la autoridad que va a gobernarla, produciéndose por resultado una total enajenación del individuo al cuerpo social recién creado: "estas cláusulas (las del pacto) se reducen todas a una sola, la total enajenación de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad" (21).

(19) SANTAMARIA, J. - Participación política y democracia directa. Madrid 1.973 - Página 748.

(20) ROUSSEAU, J.J. - Obra citada. Libro I - Capítulo - VII.

(21) ROUSSEAU, J.J. - Obra citada. Libro I - Capítulo - VI.

¿Cuál es el orden político resultante de dicho pacto?. El propio ROUSSEAU nos proporciona la respuesta - al comienzo del Libro II del Contrato Social: "La première et la plus importante conséquence des principes ci devant établis, est que la volonté générale peut seule diriger les forces de l'Etat selon la fin de son institution, qui est le bien commun" (22). La voluntad general, suma - de voluntades individuales, es el poder soberano; veamos sus características y más tarde su medio de expresión.

Dos son las notas más significativas con que - ROUSSEAU caracteriza la voluntad general: la Soberanía es inalienable, enuncia el Capítulo I del Libro II del "Contrato Social", y la Soberanía es indivisible, dice el Capítulo II. Empecemos por esta última:

a) La Soberanía es indivisible.

El Capítulo II del Libro II del Contrato Social, bajo el título "la Soberanía es indivisible", - está destinado a criticar a los defensores de las tesis de la Soberanía dividida en diferentes órganos, - entre los que se encuentran tanto a los autores genéricamente incluidos en la Escuela de Derecho Natural, como a LOCKE ó MONTESQUIEU. Con ello, ROUSSEAU se sitúa del lado de los autoritarios de su tiempo y especialmente junto a HOBBS. Sin embargo, mientras que -

(22) ROUSSEAU, J.J. - Obra citada. Libro II - Capítulo I.

en este último, la indivisibilidad de la Soberanía es consecuencia de su concepción autoritaria, del "telos" del poder; "no se puede dividir el soberano sin disolverle" (23), en el ginebrino, como ha señalado DUGUIT (24), es consecuencia de que la Soberanía sea, en cuanto a su naturaleza, una voluntad y no una voluntad cualquiera, sino la voluntad general.

b) La Soberanía es inalienable:

Es precisamente el principio de la inalienabilidad de la Soberanía, donde podríamos situar la clave de la bóveda del edificio roussoniano y el punto que sirve de fundamento a la participación directa. Su fundamento quizá queda expresado de modo más directo en el Capítulo V de "El Emilio" en que se pregunta "si es posible que el pueblo se despoje de su derecho de Soberanía para revestir a un hombre o a varios" - cuestión que, en base a diferentes argumentos, era respondida afirmativamente por la mayor parte de los

(23) HOBBS, T. - "Leviathan. Capítulo XXIX.

(24) "La Soberanía es una voluntad, este es el punto fundamental de toda doctrina, lo cual quiere decir que no puede ser fragmentada en diversos elementos incorporados a diferentes órganos....si la Soberanía fuere dividida, habría fragmentos de voluntad, lo cual evidentemente es una cosa que repulsa al espíritu". DUGUIT, L. - "Traité de Droit Constitutionnel París 1.921. Tomo I - página 452.

pensadores de la Escuela de Derecho Natural (25). Frente a ellos enuncia tajantemente: "Je dis donc que la - souveraineté, n'étant donc que l'exercice de la volonté générale, ne peut jamais s'aliéner" (26). Con ello, ROUSSEAU condenaba no sólo la Monarquía absoluta, sino también al sistema representativo al rechazar el principio que le sirve de fundamento: la idea de que la voluntad de una Asamblea elegida por los ciudadanos puede ser la voluntad del pueblo; a la par que sentaba las bases para la participación directa: "la Soberanía no puede ser representada, por la misma razón que no puede ser alienada; ella consiste esencialmente en la voluntad general, y la voluntad no se representa" (27).

En efecto, si la voluntad general soberana es - inalienable y por tanto no se puede ejercitar a través de unos representantes, la única posibilidad es que todos los ciudadanos participen directamente en formalizar su expresión, esto es, la participación directa en la formación de las leyes. Con ello se formula por primera vez teóricamente la necesidad lógica de la participación directa como - condición indispensable del único orden político legítimo, el democrático.

(25) DERATHE, R., cita a PUFFENDORF, GROCIO, BARBEYRAC y BURLANAQUI, como ejemplo de tal argumentación, pero tal explicación es extensible a LOCKE y a todos los autores que propugnan el doble pacto.

(26) ROUSSEAU, J.J. - Obra citada. Libro II - Capítulo I.

(27) ROUSSEAU, J.J. - Obra citada. Libro III - Capítulo XV.

Veamos por último, qué actos son aquellos que exigen la expresión de la voluntad general (o lo que es lo mismo, el concepto roussoniano de Ley) y la forma en que establece ROUSSEAU la participación directa.

Por lo que se refiere al concepto de Ley, es preciso distinguir entre actos legislativos, que son en los que es inexcusable la participación del soberano, y actos de gobierno, ya que ROUSSEAU es consciente de las dificultades que entraña el que el pueblo en cuerpo tome todo tipo de decisiones (28). Sin embargo, es contrario a sus principios, la posibilidad de que el pueblo delegue todas o algunas de sus atribuciones soberanas. La única posibilidad es la distinción entre los actos, que son expresión de la Soberanía, y aquellos otros, subordinados a los primeros y de simple ejecución. La Ley es la expresión de la Soberanía, de la voluntad general, "c'est une déclaration publique et solennelle de la volonté gé-

(28) Son significativas las palabras con que ROUSSEAU comienza el Capítulo destinado a la Democracia: - "El que hace la Ley sabe mejor que nadie como debe ser ejecutada e interpretada. Parece, pues, que no podría haber constitución mejor que aquella en que el poder ejecutivo va unido al legislativo. Pero - esto mismo hace al gobierno insuficiente en ciertos aspectos, porque las cosas que deben ser distinguidas no lo son, y no siendo el príncipe y el soberano más que una persona, no forman, por decirlo así, mas que un gobierno sin gobierno. No es bueno que el que hace las Leyes las ejecute, ni - que el cuerpo del pueblo desvíe su atención de las cosas generales para ponerla en las particulares". ROUSSEAU, J.J. - Obra citada. - Libro II - Capítulo IV.

nérale sur un objet d'intérêt commun" (29), dirá en las "Cartas desde la Montaña". Los actos de gobierno son las medidas de aplicación de la Ley a actos concretos. De este modo, legislación y administración son, según ROUSSEAU dos funciones distintas, separadas y subordinadas la segunda a la primera: El poder ejecutivo, confiado a un cuerpo de magistrados que sirve de intermediario entre los sujetos y el soberano para su mutua correspondencia, y el poder legislativo que pertenece y no puede dejar de pertenecer mas que al pueblo soberano que lo ejerce mediante la cotidiana aprobación de las leyes en pública Asamblea.

Se trata, en suma, de la primera teorización de la participación directa como medio de virtualizar el principio de Soberanía popular, que no queda reducido a una mera declaración, sino, en cierta medida, el principio generador de un derecho subjetivo a participar en la aprobación de las leyes.

¿Cómo prevé ROUSSEAU dicha participación directa?. En este aspecto los planteamientos roussonianos son bastante rudimentarios y generales. En principio, ROUSSEAU no prevé la votación individual de tipo Referendum moderno. Su participación directa va más bien encaminada hacia lo que hoy se denomina Democracia de consejos, esto es, mediante la reunión del pueblo en pública Asamblea para decidir respecto a las cuestiones que -

(29) ROUSSEAU, J.J. - "Lettres écrites de la Montagne". Carta VI.

le son propuestas. Dichas Asambleas podrán ser fijas o periódicas (30) y extraordinarias, cuando las circunstancias lo exijan, y en ellas el pueblo soberano elaborará las Leyes, "actos auténticos de la voluntad general" (31). Ello, por supuesto, no es siempre fácil en Estados de grandes dimensiones; "reunido el pueblo, qué quimera para algunos" - dirá ROUSSEAU (32). En realidad este aspecto de los planteamientos roussonianos es preciso completarlo con dos matizaciones: por un lado su incipiente federalismo, larvado en el Contrato social y más explícito en las Consideraciones sobre el gobierno de Polonia (recuérdese que los dos - Estados en que en mayor grado se han desarrollado las instituciones de participación directa, Suiza y EE.UU., cuentan con una estructura federal); por otro lado sus planteamientos premarxistas, principalmente del Discurso sobre el origen de las desigualdades, que han llevado a della VOLPE a una interpretación marxista del pensamiento roussoniano.

(30) "En cuanto a la mayor o menor frecuencia de las Asambleas legítimas, depende de tantas consideraciones, que no se podría dar sobre esto reglas precisas. Sóloamente se puede decir que cuanto más fuerza tiene - el gobierno más frecuentemente debe mostrarse el soberano" - ROUSSEAU, J.J. - "Du Contrat Social". Libro III - Capítulo XIII.

(31) ROUSSEAU, J.J. - "Obra citada". Libro III - Capítulo XII.

(32) ROUSSEAU, J.J. - "Obra citada". Libro III - Capítulo XII.

2.1.2. LA PARTICIPACION DIRECTA EN EL PENSAMIENTO REVOLUCIONARIO FRANCES.

La teoría democrática elaborada por ROUSSEAU y el sistema representativo de MONTESQUIEU, ejercieron una no tabilísima influencia en la Francia de la segunda mitad del siglo XIX, presentándose en cierta medida como las dos fórmulas posibles para la construcción del Nuevo Régimen que se avecina. Sin embargo, dicha influencia no se realizará solo de un modo directo e inmediato, sino a través de la re modelación que de ambas doctrinas realizaron los pensadores coetáneos a los fenómenos revolucionarios y cuyo pensamiento está en gran medida incardinado con la dialéctica de los acontecimientos.

Dos son los autores de dicho período, especialmente importantes en la formulación teórica de la participación directa: SIEYÈS y CONDORCET. El primero, elevará la re presentación a la categoría de elemento esencial del concepto de nación y, establecerá las bases de la doctrina del po der constituyente de tal modo que la participación popular directa parezca su exigencia más coherente. CONDORCET, extraerá las consecuencias lógicas de la teoría del poder constituyente y mostrará la necesidad de ratificación popular de las constituciones e, igualmente desde su liberalismo democrático, mostrará desde dicha perspectiva la utilidad de una adecuada combinación de las tesis roussonianas con el sistema representativo.

A. LA PARTICIPACION DIRECTA Y LA TEORIA DEL PODER CONSTITUYENTE: EL PENSAMIENTO POLITICO DE SIEYÈS.

No parece posible referirse a la doctrina constitucional forjada en la Revolución Francesa, sin estudiar la obra política del Abate SIEYÈS. Factor importante de la reunión de los Estados Generales con su opúsculo "Qu'est-ce que le Tiers état?", constituyente en 1.791 y 1.793, colaborador de Napoleón 1.799. Sus escritos, constituyen tanto un documento de primera mano para comprender los acontecimientos revolucionarios, como una teoría constitucional, imprescindible para el estudio del constitucionalismo de la Revolución y de todo el siglo XIX, sin que sea posible independizar ambos planos, pues como señala AYALA, "La obra de SIEYÈS significa la incorporación histórica de una teoría política, algo así como el pensamiento encarnado en la realidad; influyendo sobre ésta, pero al mismo tiempo estrechamente condicionado por ella" (1).

a) SIEYÈS y la teoría de la representación.

Dos son los temas importantes a tratar en la obra de SIEYÈS: La teoría de la representación y la doctrina del poder constituyente del pueblo; en uno y otro punto encontramos referencias al pensamiento roussoniano, pero el tema de la paternidad

(1) AYALA, F. - "Introducción a la edición española de -
"Que es el Tercer Estado". Madrid 1.973. -
Página XIII.

espiritual de la obra política del Abate es cuestión debatida. AYALA en su introducción a "Qué es el Tercer Estado" dice: "La idea del gobierno representativo en SIEYÈS se encuentra desenvuelta - en la órbita del pensamiento roussoniano" (3) y - en la misma línea, aunque en tono más moderado, - hay que situar a SANTAMARIA para el que "el pensamiento de SIEYÈS se inspira en última instancia - en ROUSSEAU" (3). BASTID, por el contrario, en su ya clásico "SIEYÈS et sa pensee", considera a - LOCKE, MONTESQUIEU y CONDILLAC como los autores - que más influyen en la configuración del pensamiento del autor de "Qué es el Tercer Estado"; en cuanto a la relación ROUSSEAU-SIEYÈS, "aquél, como el Abate, es un lógico puro, un apriorista, pero SIEYÈS a nivel lógico le rechaza por la falsedad de sus deducciones, e interpretando las ideas de ROUSSEAU sobre el plano histórico, las juzga - rudimentarias" (4).

Lógica e historia, tales son los criterios determinantes en la construcción del concepto de Nación, punto central en la articulación de la Soberanía popular en el edificio sieyessiano. En efectu

(2) AYALA, F. - Obra citada, página XV.

(3) SANTAMARIA, J. - "Participación política y democracia directa" Madrid 1.973, página - 750.

(4) BASTID, P. - "SIEYÈS et sa Pensee". París 1.939, página 308.

to, como señala TOUCHARD la idea de Nación en SIEYÈS es "una concepción racionalista, utilitaria, - individualista y fundamentalmente jurídica" (5). - Se trata de una suma de individuos que quieren - unirse y que por ese solo hecho forman una Nación, fuente de toda Ley y sólomente sometida al Derecho Natural. Vemos, pues, que al igual que ROUSSEAU, y partiendo de la existencia de unos Derechos Naturales, cree en la mística del número, de la mayoría, como fuente de toda sociedad civil, de todo poder. Pero inmediatamente se produce un salto lógico en las prerrogativas de ese nuevo ente que es la Nación. La Soberanía popular no es la suma de las Soberanías, es la Soberanía de la Nación, lo cual, - como indica AYALA, sólo es posible "en la ignorancia racionalista y voluntaria de la sustantividad nacional" (6). La Soberanía nacional se presenta - así a nivel político como sustitución de la Soberanía monárquica y a nivel teórico como superación - de la Soberanía popular.

En segundo lugar, el criterio histórico termina por confirmar el concepto de Nación de SIEYÈS. Para el Abate, toda comunidad pasa por tres estadios sucesivos, antes de conformarse en Nación. El prio

(5) TOUCHARD, J. - "Historia de las ideas políticas". Madrid 1.964, página 358.

(6) AYALA, F. - Obra citada, página XVII.

mero es ya conocido: "El estado de naturaleza", el segundo es una síntesis de las teorías roussonianas: "Le hace falta a la comunidad una voluntad común; sin la unidad de voluntad no llegaría a formar un todo capaz de querer y actuar", pero franqueemos los intervalos de tiempo y pasemos al tercer estadio, ya que "los asociados son demasiado numerosos y están dispersos en una superficie extensa para ejercitar fácilmente ellos mismos su voluntad común (7).

El tercer estadio, aquél en que la comunidad se convierte en Nación, está caracterizado por la representación: "Distingo la tercera época de la segunda en que no es ya la voluntad común real la que obra, es una voluntad común representativa" (8). Con ello SIEYÈS intenta trasladar al plano político la idea de diferenciación de funciones, que en teoría económica había expuesto ADAM SMITH, y por la que se hallaba vivamente impresionado, y de este modo superaba las contradicciones prácticas de la titularidad y ejercicio de la Soberanía, pero al mismo tiempo traicionaba a ROUSSEAU en lo más profundo de su pensamiento: la separación entre gobernantes y gobernados.

(7) SIEYÈS. - "Que es el Tercer Estado". Capítulo V.- Edición utilizada: Editorial Aguilar. Madrid - 1.973.

(8) SIEYÈS. - Ibidem. Capítulo V.

En realidad, y volviendo a los orígenes del pensamiento de SIEYÈS y a la luz de lo expuesto, diríamos que su obra, enormemente incardinada en el contexto histórico de su época, recoge ciertas fórmulas ("slogans" diríamos hoy) roussonianas, que le permiten oponerse a la hegemonía de la aristocracia y el clero, pero, lejos de elaborar una concepción democrática, su construcción va claramente encaminada a elaborar un sistema censitario, políticamente elitista, pero eso sí "una élite representativa" y que dará motivo de inspiración al constitucionalismo del siglo XIX. De este modo "la representación" queda elevada a elemento esencial del concepto de Nación, como podemos comprobar en la solemne definición del Capítulo I de "Qué es el Tercer Estado": "Qué es una Nación". Un cuerpo de asociados que viven bajo una Ley común y representados por la misma legislatura" (9).

b) SIEYÈS y la doctrina del poder constituyente.

La segunda gran aportación de SIEYÈS a la teoría constitucional será su doctrina del poder constituyente. Ciertamente que ya en EE.UU. se había tratado el tema de las especiales características que debe contener el órgano encargado de la elaboración de una Constitución, sin embargo, en el constitucionalismo continental europeo, la terminolo-

(9) SIEYÈS. - Obra citada. Capítulo I.

gía "poder constituyente" va ligada a SIEYÈS. Para ello emplea varias páginas en mostrar la ausencia de Constitución en la Francia prerrevolucionaria y la acuciante necesidad de dotarse de una: "es imposible crear un cuerpo para un fin sin darle una organización, forma y Leyes propias, para hacerla - cumplir las funciones a que se le ha querido destinar. Eso es lo que se llama la Constitución, Es evidente que no puede existir sin ella" (10). - ¿Pero quién es el llamado a elaborarla?. Por supuesto la Nación, que "existe ante todo y es el - origen de todo". Curiosamente, SIEYÈS que en las - páginas anteriores se había referido a la representación como el elemento esencial del concepto de - Nación, al tratar el tema del poder constituyente como máxima manifestación de la Soberanía, opta en cambio por la participación representativa exclusivamente por razones prácticas, llegando a decir: - "Puesto que una gran Nación no puede reunirse ella misma todas las veces que circunstancias fuera del orden común pudieran exigirlo, es preciso que confíe a representantes extraordinarios los poderes - necesarios en esas ocasiones. Si pudiera reunirse ante vosotros y expresar su voluntad ¿osaría disputársela?" (11).

(10) SIEYÈS. - Obra citada. Capítulo V.

(11) SIEYÈS. - Obra citada. Capítulo V.

Parece claro, por tanto, la distinción en SIEYES entre poder constituyente y poder constituido. El segundo, en cuanto ejercicio cotidiano del poder, se ejerce por unos representantes. El primero, de carácter excepcional, requiere una representatividad en consonancia, e inclusive sería idóneo la participación popular directa, si ésta fuese posible. A partir de tales premisas CONDORCET haciendo un primer esbozo del Referendum constitucional, aportará la solución técnica a dichos problemas, que SIEYES desde su perspectiva censitaria no quiso dar.

B. EL LIBERALISMO DE INSPIRACION ROUSSONIANA: LA OBRA DEL MARQUES DE CONDORCET.

Dice TOUCHARD con acierto que el pensamiento de CONDORCET representa la síntesis del utilitarismo de los enciclopedistas, el liberalismo de MONTESQUIEU y la pasión democrática de ROUSSEAU (12), y es precisamente dicha fusión de lo que hasta ahora habíamos mostrado como alternativas opuestas, lo que hace inexcusable a dicho autor, para conocer el proceso histórico de la participación directa.

CONDORCET tomó como punto de partida la existencia de unos derechos naturales y fundamentales (13) - que son el objeto principal de toda asociación política (14). Dichos derechos, que más tarde enunciará y -

(12) TOUCHARD, J. - Obra citada, página 399.

(13) TORRES DEL MORAL en su reciente trabajo sobre el pensamiento político de CONDORCET estructura éste en torno a tres pilares: derechos del hombre, igualdad y progreso, a los que complementa con dos postulados comunes para todo el siglo de las luces: instrucción y Ley como factor de cambio y progreso. TORRES DEL MORAL, "CONDORCET un pensador olvidado" en Revista del Colegio Universitario Domingo de Soto. Segovia - 1.975.

(14) El proyecto de constitución girondino, presentado a la Convención en Febrero de 1.793 y de que CONDORCET es el principal artífice, comienza con las siguientes palabras: "El fin de toda reunión de hombres en sociedad es el mantenimiento de sus derechos naturales, civiles y políticos; estos derechos son la base del pacto social".

por este orden, libertad, igualdad, seguridad, prosperidad, garantía social y resistencia a la opresión, en encuentran en la Soberanía nacional su mejor garantía, - según reza el artículo 25 de la Declaración de Dere-chos por él elaborada, "La garantía social de los de-rechos del hombre reposa sobre la Soberanía nacional", que en los artículos siguientes define como: una, indi-visible, imprescriptible e inalienable y que reside - esencialmente en el pueblo entero, teniendo cada ciuda-dano un derecho igual a concurrir a su ejercicio. ¿Cuál es el orden político resultante de tales planteamien-
tos?. Si tenemos en cuenta que para CONDORCET el con-
cepto de Nación no tiene las resonancias censitarias -
que veíamos en SIEYÈS, salvo en sus primeros años en -
que defensor de las ideas fisiocráticas colaborará con
NECKER, concluiremos que el sistema ideal es aquél en
que el pueblo entero, esto es, cada ciudadano, partici-
pa directamente en la formación de la Ley; concretamen-
te como indicará en un pequeño opúsculo publicado en -
1.789 titulado "Sur la nécessité de faire ratifier la
Constitution par les citoyens", que constituye la pri-
mera formulación de los modernos referendums constitu-
cionales: "l'ordre social n'aura vraiment atteint le -
degré de perfection auquel on doit tendre sans cesse, -
qu'à l'époque où aucun article des lois ne sera obliga-
toire qu'après avoir été soumis immédiatement à l'exa-
men de tout individu" (15), es decir ROUSSEAU redivivo.

(15) CONDORCET. - "Sur la nécessité de faire ratifier la
Constitution par les citoyens". Capítu-
lo XII. Oeuvres complètes. Tomo XV.

Sin embargo, CONDORCET es consciente de las dificultades prácticas que ello entraña, básicamente en torno a dos tipos de consideraciones:

- a) geográficos: "L'etendue de la République - un territoire de vingt-sept mille lieues carres, habité par vingt-cinq millions d'individus - ne permet de proposer qu'une Constitution representative (16), y
- b) la falta de formación del pueblo: "Mais ce qui sera un jour praticable, ce qui dans vingt ans pourra commencer à s'établir, lorsqu'il sera question de soumettre a un nouvel examen la constitution qui va se former, serait-il sage aujourd'hui?" (17).

Ante dichas consideraciones CONDORCET se inclina por un sistema necesariamente representativo, pero con ciertas salvedades. Al contrario de SIEYÉS, su oposición a la participación directa en el Estado constitucional es exclusivamente práctica, pues la coherencia lógica de los principios roussonianos, imponen su inclusión; y en consecuencia no se desliza por la vía representativa hacia concepciones censitarias, sino que aceptando por imposición, pero sin convicción, el sistema representativo,

(16) CONDORCET. - "Rapport a la Convention. Séance des 15 - et 16 fevrier 1.973".

(17) CONDORCET. - "Sur la nécessité de faire ratifier la -- Constitution par les citoyens". Capítulo IX.

propone una serie de medidas correctoras inspiradas en el ideal roussoniano que garanticen que los actos de poder sean verdadera expresión de la Soberanía nacional. Veamos dichas medidas:

1. - En primer término, la existencia de una Constitución, límite absoluto de toda acción de poder. Dicha Constitución, aunque elaborada por unos representantes extraordinarios, haciendo suya la idea de SIEYÈS, sólo puede ser ratificada por el pueblo, a no ser que dicho poder haya sido expresamente delegado. Vemos, pues, que CONDORCET da un paso más en la Teoría del Poder Constituyente del Pueblo con relación a SIEYÈS, ya que dado el carácter fundamental y excepcional de la consulta, considera subsanables los dos problemas genéricamente planteados a la participación directa. CONDORCET, no distingue, pues, sólo entre poder constituyente y poder legislativo ordinario, sino entre facultad de redactar la Constitución y la de aprobarla: "pues, el pueblo no ha delegado mas - que la función de redactar la Constitución, función que él no puede ejercer; pero el rechazo o la aceptación, expresa su verdadero deseo" (18) . Se trata de la primera exposición de lo que más tarde se denominará Referendum Constitucional.

(18) CONDORCET. - Obra citada. Capítulo II.

De hecho, dicha tesis parece constituir una de las constantes del pensamiento de CONDORCET, como lo muestra las reiteradas y diversas ocasiones en que se refiere a dicho tema. En 1.787 aparece en sus "Lettres d'un bourgeois de New Haven a un citoyen de Virginia" (19), lo que SANTAMARIA ha calificado de "embrión de Referendum" - (20). Dos años después, entre los pequeños opúsculos inmediatamente anteriores a la iniciación de los acontecimientos revolucionarios, publicará CONDORCET el mencionado opúsculo "sur la necessité de faire ratifier la Constitution par les citoyens". Es preciso señalar la coincidencia de la publicación por CONDORCET de dicho texto, con el que es el "Tercer Estado" de SIEYÈS, ambos, - formulando la teoría del poder constituyente, como instrumento lanzado frente al Antiguo Régimen, pero llevado a sus últimas consecuencias por el autor que aquí examinamos. Por último, en 1.793 al elaborar el llamado proyecto girondino de - constitución y en su defensa ante la Convención se refiere a la participación directa como el medio de otorgar la titularidad y el ejercicio del poder constituyente al pueblo.

(19) Véase en CONDORCET Oeuvres Completes. Tomo XII.

(20) SANTAMARIA, J. - Obra citada. Página 750.

2. - En segundo lugar, CONDORCET, a lo largo de su obra, arbitra un complicado mecanismo electoral, que asegura la representatividad de los elegidos, mecanismo que en 1.793 al redactar el proyecto de Constitución deja paso pura y simplemente al sufragio universal.
3. - Pero es, sobre todo, en el tercer grupo de medidas correctoras del sistema representativo donde el autor, que estudiamos, tiene un carácter más novedoso. Se trata de un largo proceso legislativo que garantiza que la Ley sea la expresión de la voluntad general sin tergiversaciones ni malformaciones, y para ello, nadie mejor que el propio titular de tal voluntad general para llamar la atención en dicho supuesto. ¿Cómo?, mediante "la censura del pueblo sobre los actos de la representación nacional", tal como reza el enunciado del título VIII del proyecto girondino de constitución. Se trata de una síntesis de iniciativa popular y Referendum legislativo, con el que CONDORCET, autor directo de dichos artículos, intenta institucionalizar la participación directa, y su combinación con el sistema representativo.

Vemos, pues, el cambio doctrinal que se produce en estos primeros años de la Revolución en el tratamiento de la Democracia directa y que la obra del MARQUES DE CONDORCET sabe sintetizar. De presentarse como una alternativa democrática frente al sistema representativo, el ideal roussoniano se institucionaliza e incorpora a un cuerpo constitucional como medio de garantizar la virtua

lidad del principio de Soberanía popular. Su reconocimiento en materias constitucionales es ineludible en el nuevo orden político que se instaure. Su implantación en materia legislativa plantea grandes dificultades prácticas que se soslayan con la iniciativa popular.

2.1.3. LAS PRIMERAS APLICACIONES DE LA PARTICIPACION
DIRECTA POR EL CONSTITUCIONALISMO.

Aunque algunos de los autores anteriormente -
examinados prolongue su creación teórica más allá de la
reunión de los Estados Generales por Luis XVI, fecha que
se suele tomar como punto de partida de la Revolución -
Francesa, el grueso de su obra, y los planteamientos que
la sirven de base, están genéricamente caracterizados -
por la falta de experiencias concretas de participación
directa. En el presente epígrafe, por el contrario, se -
pretende analizar las formulaciones concretas que adopta
dicha modalidad de participación política, examinando -
tanto su génesis como sus resultados.

Tales primeras experiencias del constituciona-
lismo, si bien es cierto que pueden referirse histórica-
mente a las recién independizadas colonias británicas, -
será en su versión continental europea, donde adquieran
plena relevancia y las que sirvan de modelo en el consti-
tucionalismo posterior.

En efecto, en las colonias inglesas al otro -
lado del Atlántico, va a darse una indudable participa-
ción directa, que se remonta a los primeros momentos de
su fundación. Así, por ejemplo, los covenant, que a seme-
janza del suscrito por los Padres Peregrinos antes de -
descender del Myflower en 1.620, serán frecuentes como -
acto fundacional de nuevas colonias, eran contratos o -
convenciones suscritos por todos los miembros del grupo,

por el que juraban permanecer juntos y obedecer las reglas establecidas por una voluntad común para el bien común.- Sin embargo, la raíz de tal acto no parece ligada a una teoría de la participación política y a una concepción democrática de inspiración roussoniana, sino a una expresión puritana de las tesis religiosas de Calvino, que partiendo de la plena libertad religiosa del individuo, consideraba en consecuencia, que las Iglesias no podían ser fundadas - mas que entre hombres que suscribiesen un acuerdo compartiendo los mismos puntos de vista (1).

De este modo, alcanzada la independencia, algunos textos constitucionales estatales fueron aprobados por votación popular, constituyendo formalmente unos verdaderos primeros Referendums constituyentes (por ejemplo Massachusetts 1.788 y New Hampshire 1.784). Sin embargo, tanto por la ausencia de una verdadera teoría de la participación directa en el plano político, como por la concepción jeffersoniana de la Democracia, la Constitución federal no prevé ninguna fórmula de participación directa y las Constituciones estatales que la admiten, la reservan casi exclusivamente para cuestiones constitucionales.

Será en el último cuarto del siglo XIX y primeros años del siglo XX, y como consecuencia de los resultados de las Instituciones de participación directa en Suiza, cuando aprovechando la estructura federal y la tradi-

(1) TUNC, A et S. - "Le système constitutionnel des -
Etats-Unis d'Amérique". París 1.954.-
Volumen I. Página 29.

ción participativa a nivel constitucional, cuando se extiende el Referendum legislativo y la iniciativa popular (2). - Como datos relevantes de dicho período se pueden citar el programa de la "American Federation of Labor", que en la década de 1.880, propone la introducción del Referendum legislativo en la constitución de diferentes Estados, la creación en 1.894 de la "Direct Legislation League", las resoluciones del Tribunal Supremo eludiendo pronunciarse respecto a la compatibilidad entre participación directa y forma republicana de Gobierno (1.910), y por último el programa de W. ROOSVELT para la elección presidencial de 1.912, en que incluye entre sus propuestas el Referendum legislativo a nivel federal, como medio de superar la declaración de inconstitucionalidad de una Ley por el Tribunal Supremo. Es de notar por tanto, que la participación directa en los términos en que se produce en los EE.UU. a finales del siglo XVII, - tiene muy escasa influencia en el constitucionalismo europeo, en tanto que es notable la influencia de signo contrario.

Igualmente es preciso advertir previamente, en relación a las primeras aplicaciones de la participación directa en la Revolución Francesa, de las dos fases en que se

(2) "El Referendum Constitucional en los EE.UU. se utilizó por vez primera en Massachussetts (1.788).... pero desapareció por casi una centuria, mientras se afirmaba, desarrollaba y extendía en Suiza. Hacia fines del pasado siglo esos diversos métodos de acción popular volvían a introducirse en los EE.UU.; donde iban a difundirse velozmente por diversos Estados...".
FRIEDRICH, C. - "Gobierno constitucional y democracia". Madrid 1.975, volumen II, página 561.

desdobra dicho análisis. En primer término, el período de la Asamblea; en él todavía pervive la figura del monarca con el toque de moderación y respeto por el Antiguo Régimen que ello conlleva. Más tarde, la Convención, sinónimo de innovación y radicalismo democrático. Por último a partir de la reacción termidariana, la Revolución puede considerarse, desde el punto de vista jurídico-constitucional, finalizada; y sus formulaciones, en cuanto a participación directa se refiere, entran ya más propiamente dentro de la dinámica del siglo XIX.

2.1.3.1. - La participación directa durante la Asamblea.

Básicamente los textos constitucionales de dicho período son dos: Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1.789, y Constitución de 1.791, ya que si el primer documento figuró como prólogo de la segunda, en realidad responden a diferentes momentos de la dinámica de la Revolución y en consecuencia existen frecuentes contradicciones entre ambos, en especial en el tema objeto del presente trabajo : las modalidades de la participación política.

a) La Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano de 1.789.

a.1.) Sobre el significado de la Declaración.

En primer término, dado el carácter universal de dicha Declaración, con las múltiples interpretaciones que de ella se han hecho, es necesario dedicar unas líneas, a fijar el significado que en el presente trabajo se confiere a dicho documento.

En efecto, parece fuera de toda duda que la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano es uno de los grandes hitos que marcan el fin del Antiguo Régimen y -

una de las mejores expresiones del orden liberal burgués. En el plano sociológico supone, pues, el intento de establecer un régimen que termine con la arbitrariedad precedente y sienta las bases de un orden político racional, pues como dice KUNL, "la burguesía, con el fin de desarrollar plénamente las energías en el ámbito de la sociedad, se vió obligada a abogar por la máxima racionalización y delimitación legal de la autoridad" (3). Recordemos el principio de - que "toda Soberanía reside esencialmente en la Nación", enunciado por el artículo 3º, y el conocido concepto de Ley como expresión de la voluntad general, apareciendo el término Ley en diez ocasiones más, algunas tan importantes como en el artículo 4º al precisar los límites a la libertad.

Sin embargo en el plano ideológico, la paternidad espiritual de la declaración es - cuestión polémica. Conocida es la tesis de JELLINEK (4) respecto a que las cláusulas - de la Declaración de Derechos son fruto de las fórmulas de los "covenant" americanos y

(3) KUNL, R. - "Introducción a la Ciencia Política".- Barcelona 1.971. Página 67.

(4) JELLINEK, G. - "System der subjektiven oeffentlinchen Rechte". Freiburg 1.892.

de las primeras constituciones de los Estados Unidos y en especial de la Declaración de Virginia. BOUTMI (5) por su parte, replica de modo inmediato, atribuyendo al rico pensamiento francés del siglo XVIII, la paternidad de la Declaración. Entre nosotros el profesor SANCHEZ AGESTA señala la influencia en general - del pensamiento de VITORIA y VAZQUEZ DE MENCHACA en las declaraciones de derechos a través de GROCIO y ALTHUSIO (6).

No obstante, aun aceptando las puntualizaciones del profesor español y partiendo de la influencia a nivel formal de los precedentes anglosajones parece que puede ser admitido sin contradicción, que el peso mayor de la Declaración de Derechos de 1.789 recae sobre la filosofía continental europea, individualista, racionalista e ilustrada (7).

-
- (5) BOUTMI, E. - "La declaration des droits de l'homme et -
du citoyen et Mr. JELLINEK. Annales des -
Sciences Politiques". París 1.902.
 - (6) SANCHEZ - "Principios de Teoría Política". Madrid, -
AGESTA, L. página 508.
 - (7) El Profesor SANCHEZ AGESTA en relación al contenido de
la Declaración de 1.789 dirá: "sus fórmulas escuetas y
apodícticas contienen en un breve texto de 17 artículos
el nuevo pensamiento del siglo XVIII. LOCKE, MONTESQUIEU
ROUSSEAU y SIEYÈS están :condensados en fórmulas casi -
esquemáticas", en "Derecho Constitucional comparado". -
Madrid 1.973, página 249.

a.2.) La participación política en la Declaración de 1.789.

Tomando como punto de partida las bases ideológicas de la Declaración de 1.789 establecidas en el epígrafe anterior, parece fuera de toda duda la importancia del pensamiento de ROUSSEAU en dicho contexto filosófico (8).

Ciertamente es preciso advertir que el texto aprobado por la Asamblea Nacional en Agosto de 1.789 es fruto del sentir del momento, lo que GODECHOT denomina "el espíritu de la Revolución" y en cuanto tal no es un pensamiento de inspiración homogénea - ROUSSEAU, MONTESQUIEU, la Ilustración, MABLI, DE LOLME, SIEYÈS o CONDORCET son autores, junto a otros muchos, que dejan sentir su huella en la obra de la constituyente. -

-
- (8) DEL VECHIO tras indicar que "la idea de promulgar una exposición de los derechos fundamentales, como un acto preliminar de la Constitución, se había familiarizado con las inteligencias en virtud del reciente ejemplo de América" sin embargo, entiende el profesor italiano que el fundamento ideológico de la Declaración hay que situarlo en el espíritu filosófico de la Enciclopedia, precisando a continuación que "entre los muchos autores que bajo uno u otro aspecto representan dicho espíritu filosófico... merece destacarse a J.J. ROUSSEAU" en "Persona, Estado y Sociedad". Madrid 1.957. Página 65.

Sin embargo, en el contexto histórico de Agosto de 1.789, como respuesta al "Grand Peur", y en el tipo de documento elaborado, una declaración de tipo programático, las fórmulas roussonianas son especialmente idóneas. Como señala ponderadamente MONDOLFO (9), la obra roussoniana puede - que no fuera reflejada tal como fué concebida por su autor, pero indudablemente, - sí que las ideas del ginebrino, tal como "eran sentidas", serán el centro del texto aprobado, como lo muestran las palabras que sirvieron de base para la petición por algunos asambleístas en 1.791 para que sus cenizas fueran trasladadas al Panteón: "Nuestra Constitución no es más que el desarrollo de las ideas de ROUSSEAU. El es el primer fundador de nuestra obra constituyente" (10).

En dicha perspectiva se entiende que el núcleo central de la Declaración de Derechos es de inspiración roussoniana. Suya es la idea de la existencia de unos derechos naturales y previos a todo pacto so

(9) MONDOLFO, R. - "ROUSSEAU y la conciencia moderna".- Buenos Aires 1.962. Página 119.

(10) Citado por GOURGUET, J., "L'influence de la doctrine roussoiste dans le constitutionalisme français". Memoire de Doctorat 1.968. Página 25.

cial cuya garantía es misión de toda asociación (aunque ciertamente tal idea pertenece a la escuela de Derecho Natural y a la ideología liberal y ROUSSEAU no hará más que recobrarla). Estrictamente roussoniana es igualmente el conferir la Soberanía al pueblo, como medio de garantía de tales derechos, que por otro lado, se caracteriza como inalienable e indivisible; por último hay que imputar al ginebrino el concepto de Ley del artículo 6º, de la Declaración, como soporte básico de todo el nuevo orden. Será precisamente este lugar central que ocupa la Ley en la Declaración una de las características esenciales del texto, en relación por ejemplo a la Declaración de Derechos de Virginia, donde la principal garantía de los Derechos Naturales se centra en el contrapeso de los diferentes poderes, de acuerdo con la más clásica tradición lockiana y cuyo representante en el continente será MONTESQUIEU. No obstante, como se señala más arriba, si bien es cierto que el núcleo central responde a ROUSSEAU: Derechos Naturales, Soberanía popular inalienable e indivisible y lugar central de la Ley, existen no obstante aditamentos que retocan el esquema inicial de modo sustancial, de los que hay dos que merecen destacarse: En primer término en cuanto a la titularidad de la Soberanía, ésta no se confiere al pue

blo, suma de ciudadanos, sino al artificio sieyessiano de la Nación. Como justificación para la obra de los constituyentes se señalará la equiparación que en aquellos momentos tenía el concepto Nación con el de Tercer Estado. La segunda matización relevante es respecto al modo de elaboración de la Ley, tomado en gran medida de MONTESQUIEU. Veíamos anteriormente que MONTESQUIEU desarrolló su obra en un ámbito menos pretencioso, reduciendo su teoría del orden político a la ordenación del poder que impida el despotismo. En dicho contexto la participación del pueblo (es decir, del Tercer Estado en el pensamiento de MONTESQUIEU) ha de ser exclusivamente en el poder legislativo, bajo la forma atenuada de la representación, y limitado por los demás poderes. La Declaración de 1.789 elevará en términos roussonianos, la participación del pueblo en la legislación a elemento inexcusable, pero adoptará como posibles las dos alternativas teóricas precedentemente expuestas: bien la participación personal roussoniana, bien la participación a través de representantes, trazada por MONTESQUIEU. El resultado será el artículo 6º de la Declaración, elaborado por TALLEYRAND y aprobado por unanimidad por -

la Asamblea (11) y que textualmente dice:
"La Ley es la expresión de la voluntad ge
neral. Todos los ciudadanos tienen dere-
cho de participar personalmente, o por -
sus representantes en su formación". En -
relación a dicho texto, varios son los ex
tremos que parecen significativos:

- En primer término, se define la Ley en
estrictos términos roussonianos y se -
convierte en la clave de bóveda de la -
declaración (la palabra Ley aparece en
11 ocasiones).
- Por otro lado, la participación políti-
ca en el proceso legislativo queda con-
figurada como un elemento esencial del
nuevo orden político, y sobre todo es -
enunciada como un derecho público subje-
tivo. Con ello se establece una de las
bases del movimiento liberal, que sitúa
como piedra angular de todo su sistema
de libertades (derechos) políticas en -
el concepto de participación en el pro-
ceso legislativo.
- Por último en relación al tema de la -
participación directa es de destacar -

(11) DENQUIN, J.M. - "Referendum et plebiscite". París - X
1.976. Página 25.

que esta modalidad de participación política se combina con la representativa, como fórmula imprecisa y acertada, que contentase tanto a los sectores radicales como a los moderados (12).

b) La Constitución de 1.791.

Básicamente, la elaboración de la Constitución de 1.791 va a estar traspasada por las tensiones - entre el grupo americanista (La Fayette) y los defensores de un régimen parlamentario de tipo histórico (Mirabeau). Sin embargo, la síntesis resultante va a respetar fundamentalmente las ideas de SIEYES. En efecto, superados los privilegios feudales y una vez que la burguesía ha tomado las riendas - del poder, buscará como uno de los fines principales llevar a sus últimos extremos la implantación de un régimen acorde con sus intereses a la par - que intenta el apaciguamiento de la llama revolucionaria. Fruto de dicho intento será el establecimiento de una Monarquía Constitucional de rígida - separación de poderes, en el que el poder ejecutivo se confiere al monarca, y el poder legislativo como contrapeso, a una Asamblea única, integrada -

(12) Para RENE CAPITANT, siguiendo a CARRE DE MALBERG, - considera dicho artículo 6º como el punto de partida de la tergiversación del ideal roussoniano al "transferir a los representantes la Soberanía que ROUSSEAU había reservado al pueblo. CAPITANT, R. - "Democratie et participation politique". París 1.972. Página 42.

por los representantes del pueblo, a los que se atribuye el ejercicio de la Soberanía, a la que se define en términos roussonianos: "La Soberanía es una, - indivisible, inalienable e imprescriptible. Pertenece a la Nación; ninguna sección del pueblo ni individuo puede atribuirse su ejercicio", reza el artículo 1º de la Constitución.

Con ello se introduce un cambio importante en relación al texto del 89 y con ventaja para el pensamiento de SIEYÈS. Allí el punto central era el concepto de participación, en virtud del cual surgía la representación como complemento de la participación personal; aquí, en cambio, el énfasis se pone en el "término representación", esencial al concepto de Nación en la obra de SIEYÈS y característica principal de la Constitución del 91, pues, según su artículo - 2º: "La Constitución Francesa es representativa", lo cual permite desligar participación de representación. Consecuentemente con ello, la participación directa, a la que SIEYÈS había calificado en "Les Observations sur le rapport du comité de Constitution" como "Democracia bruta" (13) desaparece del texto. - La participación directa queda, inclusive, rechazada para la aprobación y revisión de la Constitución, en comendándose esta última a una Asamblea de revisión con análogas atribuciones y caracteres a las señaladas por SIEYÈS para sus representantes extraordinarios.

(13) Citado por BASTID, P. en "SIEYÈS et sa pensée". París 1.939. Página 369.

rios del Capítulo V de "Qué es el Tercer Estado" (véase en especial el artículo 8 del Título VII, de la Constitución).

Con ello, quedaba justificado a nivel teórico, lo que en última instancia obedecía a razones políticas. En efecto, en el contexto de la Constitución del 91, como exponente de un liberalismo burgués, la representación se presentaba en un doble aspecto como el instrumento idóneo:

- Por un lado, la participación directa en el ámbito de la época, hubiera representado un giro a la izquierda, pues a nivel teórico respondía a las demandas de los sectores más radicales.- En este sentido se pueden, por ejemplo, constatar las peticiones presentadas ante la Asamblea por DUPONT DE NEMOURS, BARERE, CERNIERE ó ALEXANDRE DE LAMETH. Todos ellos, pretendían - crear los instrumentos para hacer realidad la participación personal en la formación de la Ley, a que se refiere el artículo 6º de la Declaración. De entre ellos, la más hábilmente elaborada es la de ALEXANDRE DE LAMETH, que propugnó el recurso a la participación directa como requisito previo al ejercicio de la prerrogativa real del veto. Un importante discurso de SIEYÈS en el que destaca con especial énfasis sus planteamientos elitistas terminaría con dichas propuestas. Resumiendo en una frase la tesis de SIEYÈS diríamos que según dicho autor, la voluntad general expresada a través de

la Ley no es el resultado de los sentimientos de hombres concretos, sino que sólo puede ser expresado adecuadamente al término de una reflexión - larga y difícil que únicamente los representantes del pueblo pueden realizar.

- Por otro lado, la hegemonía del sistema representativo era consecuencia de ser éste un mecanismo más idóneo para enfrentarse a los privilegios - del Antiguo Régimen. Aunque no de forma explícita, cabe pensar que es válida la misma argumentación que el movimiento obrero hará en relación a la Democracia directa un siglo después: el sistema parlamentario es instrumento más ágil que la toma de decisiones directamente por el pueblo. - Poco después, con motivo del proceso al Rey, que más adelante se desarrollará, a la propuesta girondina de que sea el pueblo el que confirme el veredicto, se opondrán los jacobinos con diferentes argumentos, pero la razón latente será la misma, el temor ante el carácter conservador de la votación en virtud de consideraciones más sentimentales que políticas.

Sintetizando pues, la participación directa no figura en la Constitución de 1.791 contra lo que - cabía pensar tras el artículo 6º de la Declaración del 89, a costa de quebrar en cierta forma la coherencia lógica, por razones políticas. Sin embargo ello no será obstáculo para el éxito de la fórmula,

pues la Constitución del 91, ejercerá una notable influencia en el constitucionalismo del siglo XIX, entre los que merece destacarse la Constitución - española 1.812 (14).

(14) SANCHEZ AGESTA, L. - "Historia del constitucionalismo español". Madrid 1.964. Página 46 y ss.

2.1.3.2. - La participación directa en los trabajos de la Convención.

- a) Los primeros trabajos de la Convención: el Decreto de 21 de septiembre de 1.792 y el proceso al Rey.

Abolida la Monarquía, desaparece el último - vestigio de los mecanismos institucionales de - legitimidad correspondientes al Antiguo Régimen. En dicha tesitura el problema que se plantea en primer término a los constituyentes es, evidentemente, dotar de nueva legitimidad al orden político, legitimidad que sin duda ha de partir - de los planteamientos roussonianos y tener un - carácter democrático-racional.

El resultado será el Decreto de 21 de septiembre de 1.792 dedicado al tema de la Constitución y el carácter democrático de su elaboración: "La Convención nacional declara: que no - puede haber Constitución que no haya sido aceptada por el pueblo".

Por otro lado, si desde una perspectiva política, dicho Decreto no es más que la exigencia lógica a la abolición de la Monarquía, tampoco desde un punto de vista teórico supone gran novedad, pues como ya se señala en el epígrafe anterior la teoría del poder constituyente de SIE

YÈS y sobre todo CONDORCET sentaban las bases para dicho Decreto. No obstante, es importante destacar dicho texto en cuanto que supone el reconocimiento jurídico por vez primera de la participación popular directa en el poder constituyente, - fórmula que va a prosperar en el constitucionalismo posterior. En efecto, la participación directa a nivel constitucional, en la medida que reconciliaba la noción conservadora de la rigidez constitucional con las teorías democráticas (15), amén del carácter esporádico de su aplicación, será de frecuente uso en el constitucionalismo de la Revolución y fórmula trasplantada a otros países en épocas posteriores. Sin embargo, hay que advertir que ello no implicaba una generalización de la participación directa, como lo prueba el otro gran tema en que se ocuparon estas primeras sesiones de la Convención: el proceso al Rey.

En efecto, con motivo del proceso a Luis XVI y siendo inminente su condena a muerte, los sectores girondinos opuestos a dicha condena argüirán como último argumento la conveniencia de recurrir al "appel au peuple" para que en última instancia el pueblo pronuncie el veredicto. El resultado es ya conocido: La moción no prospera y el monarca acabará en el cadalso. Pero no obstante, la polémica es significativa en dos aspectos:

(15) SANTAMARIA, J. - "Participación política y democracia directa". Madrid 1.973. Página 755.

- En primer término se intenta con ello atribuir la virtualidad del poder soberano al pueblo, - confiriéndole el poder de decisión sobre la vida o la muerte del monarca, anterior titular - del poder soberano. Con ello el poder soberano del pueblo no quedaba limitado a una solemne - proclamación en cuanto titular de la Soberanía, o el ejercicio del poder constituyente, sino - convertido en la última "ratio" del poder, con facultades de arbitraje por encima de los poderes constituidos.

- En segundo lugar, la polémica muestra la primacía de las consideraciones políticas frente a una lógica estrictamente roussoniana, dado el fluído carácter de la participación directa. - En efecto, si a nivel teórico la participación directa se presenta como plenamente congruente con los planteamientos radical-democráticos - roussonianos, y así aparece en la discusión - del Decreto de 1.791, su aplicación podrá conlleva a resultados conservadores, razón por - la cual será atacada por los mismos sectores. - Las situaciones análogas serán constantes en - el siglo siguiente.

b) El proyecto girondino de 1.793.

Como hemos visto, el tema central que se plantea en la Convención es la elaboración de la nueva Constitución sobre bases populares. Para ello,

en primer término, se convoca a "los amigos de la libertad" para formular ante la Comisión de Constitución cuantas sugerencias consideren oportunas. Sin embargo, la influencia real de dichas sugerencias parece que fué mínima (16), siendo CONDORCET él que dentro de la Comisión asumió el peso mayor en la elaboración del proyecto. CONDORCET fué su principal inspirador, redactor y defensor ante el pleno, pudiéndose incluso considerar la defensa - de dicho proyecto como la principal causa de su - muerte (17). Es fácil por tanto deducir que el - proyecto girondino de Constitución es en gran medida la plasmación articulada de las ideas de CONDORCET anteriormente esbozadas en el epígrafe - 2.1. 1.2.b).

El punto de partida del proyecto será por tanto la existencia de unos derechos naturales, cuya - principal garantía es la Soberanía Nacional, que encuentra su máxima expresión en la Constitución. Dicha Soberanía reside, según dice el artículo 27, en el pueblo entero y cada ciudadano tiene un derecho igual a concurrir a su ejercicio.

A partir de dichas premisas, la participación - directa se prevé en primer término como medio de elaboración, modificación y protección de la Constitución. Concretamente en el Título IX de la -

(16) DEQUIN, J.M. - Obra citada. Página 36.

(17) CAHEN, L. - "CONDORCET et la Revolution française" Genève 1.970.

Constitución destinado a regular las Convenciones Nacionales, prevé además la convocatoria obligatoria cada 20 años de una Convención Nacional, la posibilidad de convocatorias extraordinarias, bien a instancia de un ciudadano con el apoyo de las Asambleas primarias. Procedimiento en suma de reforma constitucional que sólo tomará vigencia - "cuando la nueva Constitución haya sido aprobada por el pueblo" (Artículo 10º del Título IX).

Igualmente al tratar de la participación directa en relación a los actos del poder ejecutivo se establece: "serán sometidos al ejercicio del Derecho de Censura, todas las Leyes y en general todos los actos de legislación que sean contrarios a la Constitución" (Artículo 27, Título VIII).

Sin embargo, es el mencionado Título VIII del proyecto de Constitución, denominado "De la censura del pueblo sobre los actos de la representación nacional" donde el texto aparece más innovador. Inspirado en una total desconfianza a los representantes de la Nación, fiel a la tradición roussoniana, el proyecto establece un complicado mecanismo destinado a velar para que la Ley sea verdadera expresión de la voluntad general. En síntesis consiste en la facultad que se concede a cada ciudadano para que, cuando considere conveniente modificar una Ley o llamar simplemente la atención a los representantes del pueblo, pueda, con apoyo de 50 firmas, poner en marcha un largo proceso que puede desembocar en la disolución de la Cámara.

En realidad el mecanismo aparece en el proyecto de modo tan complejo, que parece difícil pensar, al igual que con el resto del proyecto, que pudiera haber llegado algún día a entrar en vigor, como de hecho sucedió, aunque fuera por razones - ajenas al texto. Sin embargo, hay que destacar su valor de precedente de las modernas Instituciones de Referendum facultativo e iniciativa popular, - amén de que dicho proyecto será tomado como punto de partida para la Comisión presidida por SAINT - JUST, encargada en Mayo del 93 de elaborar el proyecto definitivo y que, como veremos a continua-ción, significa la primera positivización a nivel constitucional de la participación directa.

- c) El proyecto de la Montaña, o Constitución del año I.

Encarcelados los principales líderes girondinos, rápidamente se pondrán en marcha la redacción de un nuevo proyecto constitucional. Elaborado por SAINT JUST y COUTHON y presentado en la - Convención por HERAULT DE SCELLES el 10 de Junio de 1.793, el nuevo texto constitucional tomará como punto de partida el proyecto girondino para modificarlo hacia una mayor aproximación al ideal - roussoniano, del que bebe directamente, hasta el punto que se puede decir con CHEVALIER "que por - referencia a 1.789, el acento se ha deslizado del régimen representativo puro, favorable a los representantes del pueblo, hacia el régimen semidirecto, donde los electores son llamados a contro-

lar mucho más de cerca a sus elegidos" (18). Se trata en suma, de convertir el concepto de igualdad, en tema central del orden social jacobino, inspirándose en el ideal roussoniano. La igualdad salta al primer plano de los De re ch os en el Artículo 2º de la Declaración. La igualdad como base del principio de Soberanía es la única que puede romper la separación gobernantes-gobernados.

¿Cómo se traduce dicha "aspiración igualitaria" en el plano constitucional?. En primer término confirmando la Soberanía al pueblo, universalidad de los ciudadanos, pe ro al contrario de los precedentes anteriores, la Constit u c i o n del 93, no sólo confiere al pueblo la titularidad de la Soberanía, sino su ejercicio. El principio de separ a c i o n de poderes es sustituido por el de jerarquización y subordinación de todos los poderes al pueblo, con arreg l o al siguiente esquema:

El poder ejecutivo se otorga a un amplio órgano colegial (21 miembros) en el que ya su denominación, Consejo Ejecutivo, adelanta la naturaleza del mismo. Se trata de un órgano directamente responsable ante la Asamblea, renovable a la par que ésta, frente a la que no posee ningún arma (ni tan siquiera la iniciativa legislativa) y -cuyas funciones, según aparecen definidas en el Artículo 65 de la Constitución, son "la dirección y vigilancia de la Administración General, no pudiendo actuar más que en ejecución de las leyes y decretos del cuerpo legislativo".

(18) CHEVALIER, J.J. - "Histoire des institutions et des regimes politiques". París 1.972. Página 70.

El poder legislativo, por otro lado, se confiere a un cuerpo legislativo unicameral, en el que cuidadosamente se ha sustituido el término representantes por el de diputados. Asimismo, para que no quede la relación Pueblo-Cuerpo Legislativo reducida a mero cambio terminológico, se fija el plazo de duración del mandato electoral, en un año.

Por último, el pueblo, base de la pirámide del poder, dispone de la elección anual para renovar el Cuerpo Legislativo; participa directamente en las tareas legislativas y se le confiere el derecho de resistencia a la opresión ("cuando el gobierno viole los derechos del pueblo, la insurrección es para el pueblo y para cada porción del mismo, el más sagrado de los derechos..."), dice el artículo 35. Parece necesario detenerse a examinar cómo se realiza dicha participación directa:

Para ello toda Ley aprobada por el cuerpo legislativo es impresa y enviada bajo la denominación de "Ley propuesta" a través de las comunas de la República, abriéndose un plazo de 40 días para oponerse a ella. Transcurrido dicho plazo sin oposición, se presume que dicha Ley propuesta es tácitamente aprobada y entra en vigor inmediatamente, pero, si por el contrario la décima parte de las Asambleas primarias manifiestan su desaprobación al texto, el cuerpo legislativo está obligado a convocar a todas las Asambleas primarias para que aprueben mediante un Sí o un No, el texto debatido. Se trata en suma de lo que más tarde se denominará

Referendum facultativo, a través del cual se pretende hacer realidad el principio enunciado en el Artículo 10: "El pueblo delibera sobre las Leyes".

La radicalización de los planteamientos democráticos ha quedado esbozada: la igualdad en cuanto - primero y principal de los derechos naturales, y - sustitución del principio de separación de poderes por el de jerarquía y subordinación; unicameralismo, corto mandato electoral, Referendum facultativo y - derecho de resistencia, manifestaciones de la hegemonía del pueblo. Sin embargo, no es posible ir más allá del esbozo, pues la Constitución de 1.793 quedó sin aplicar. El texto constitucional más "radicalmente democrático" en sentido roussoniano, como lo ha calificado LACHARRIERE (19), fué primero dejado en suspenso "hasta el fin de las hostilidades", (Decreto de 10 de Octubre de 1.793), abriendo paso al Comité de Salud Pública. Más tarde la reacción - termidoriana la someterá al olvido. Sin embargo, la influencia de dicho texto no es despreciable: el Referendum facultativo será modelo para posteriores - textos.

Con tales presupuestos, las alabanzas al carácter democrático de la Constitución jacobina han sido abundantes, sin embargo no han faltado voces discre

(19) LACHARRIERE, R. - "Droit Constitutionnel". París 1,970
Volumen II. Página 49.

pantes que merecen ser señaladas. Entre las más relevantes está la del profesor DUVERGER que dice: - "De hecho la Constitución de 1.793 no debe hacer - concebir ilusiones; era inaplicable y sus autores - no tenían la intención de aplicarla" (20). La opinión, aunque respetable por la autoridad de quien - lo sostiene, no es compartible. Difícil es medir - las intenciones de sus autores, máxime teniendo en cuenta el cerco militar a que estaba sometida la República y que exigió varios cambios inmediatos de - actitud. En cuanto a su aplicación o no, remitámonos a sus similitudes con la Constitución Helvética de la que más adelante nos ocuparemos.

Más discutible es aún la afirmación de MIRKINE - GUETZEVITCH, para el que la Constitución de 1.793 - representa "la primera experiencia de régimen parlamentario en Francia" (21). Tesis difícilmente sostenible como la califica BURDEAU (22), pues si el parlamentarismo supone control del ejecutivo por el legislativo, también implica mutua dependencia entre ambos, principio de separación de poderes en suma, - que como hemos visto la Constitución de 1.793 se - preocupa cuidadosamente de desterrar.

(20) DUVERGER, M. - "Les Constitutions de la France". París 1.970. Página 21.

(21) MIRKINE GUETZEVITCH, B. - "Le parlementarisme sous la Convention" París 1.936. Página 72.

(22) BURDEAU, G. - "Droit constitutionnel et institutions politiques". París 1.972. Página 280.

Aplicable o no, parlamentaria o democracia directa, la Constitución de 1.793 supondrá la primera positivización de la participación directa y su primera aplicación, pues sometida a Referendum el 4 de Agosto de 1.793, será - aprobada por 1.853.847 sufragios a favor y - 12.766 en contra (23). Discutido igualmente - el carácter de este primer Referendum de la - historia del constitucionalismo. Primera tergiversación de la voluntad popular en la historia, para unos, aprobación general y entu--siasta, para otros, es preciso destacar el amplio porcentaje de abstenciones (73'3 %) como consecuencia tanto de lo innovador de la experiencia, como por las circunstancias bélicas del momento; el Referendum del 93 tiene todo el valor de mostrar que en el mundo moderno - era materialmente posible consultar al pueblo, a la totalidad de los ciudadanos, respecto a una concreta medida.

(23) Datos tomados de DUVERGER, M. "Constitutions et Documents politiques". París 1.971. Página 431.

2.2. LA EVOLUCION DE LAS FORMAS DE PARTICIPACION DIRECTA DURANTE EL SIGLO XIX.

Lo que en el período 1.789-1.798 son meros proyectos, quedará convertido en realidades a lo largo de todo el siglo XIX; las tentativas de las Revoluciones Americana y Francesa, de traducir a la vida política la ideología liberal prerrevolucionaria, en el siglo XIX, se plasma en Instituciones. La burguesía que a fines del siglo XVIII aspira a conquistar el poder, se encuentra asentada en el mismo, a mediados del siglo siguiente. Ciertamente que en dicha marcha habrá retrocesos y saltos históricos; pero se puede afirmar con carácter general, que la historia del siglo - XIX significa la institucionalización de los grandes dogmas de la ideología liberal, fenómeno conocido hoy con el nombre de constitucionalismo.

A grandes rasgos los dogmas fundamentales de dicho movimiento constitucionalista comprenden, el reconocimiento de la Soberanía del pueblo, la separación de poderes como garantía frente al absolutismo y la supremacía de la Ley en cuanto configuradora del orden social y político, lo que supone la necesidad de una norma escrita fundamental, que bajo la denominación de Constitución da nombre al movimiento. Los regímenes políticos así instaurados son de carácter representativo, a pesar de que la participación - directa concordaba más con el principio de la Soberanía -

del pueblo (1). En efecto, el dogma de la Soberanía popular, que será reconocido con una u otra fórmula por la totalidad de los documentos constitucionales del siglo XIX (bien detentando el pueblo exclusivamente la Soberanía o compartiéndola con el monarca) se verá restringido por el artificio - sieyèsiano de la Nación, a que se hace referencia en el epígrafe anterior. Respecto a las causas y consecuencias de esta desviación dice el profesor DUVERGER: "La fuente del poder político no eran los ciudadanos sino la Nación, entidad misteriosa y abstracta, que se expresaba en las Asambleas. De este modo se pasaba de la Soberanía del pueblo a la Soberanía nacional y de la Soberanía nacional a la Soberanía parlamentaria. Esta hábil construcción de la inteligencia, vino a resolver la contradicción entre la ideología liberal, que hizo del pueblo la base del poder y el miedo de la burguesía a ser arrollada por el pueblo" (2). La III República Francesa será el más claro exponente del parlamentarismo continental basado en la idea de Nación, pero existen gran número de textos que respaldan este enunciado.

(1) Buen ejemplo puede ser la breve referencia que uno de los autores más significativos del liberalismo representativo hace de la participación directa. Me refiero a J. STUART MILL en el Capítulo III "Del gobierno representativo". En él, tras afirmar que "el único gobierno que satisface todas las exigencias del estado social es aquél en el cual tienen participación el pueblo entero", precisa "pues que en toda comunidad que exceda los límites de una pequeña población, nadie puede participar personalmente sino de una porción muy pequeña de los asuntos públicos; el tipo ideal de un gobierno, es el gobierno representativo".

(2) DUVERGER, H. - "Las dos caras de occidente". Madrid - 1.972. Página 78.

Sin embargo, paralelamente, la participación directa irá abriéndose camino en el horizonte liberal de forma que quede convertido en tema de moda a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, para terminar incorporándose a la constitución de WEIMAR y, por dicha vía, pasar a varias constituciones europeas del período de entreguerras.

Los modelos que, en su evolución, irán experimentando, sancionando y consagrando esta nueva figura jurídica quedan básicamente reducidos a tres tipos cuyo análisis detallado merece un estudio en profundidad:

- En primer término, en Suiza donde mediante una lenta evolución, tanto a nivel cantonal como federal, la participación directa irá institucionalizándose en la figura del Referendum. Siguiendo cierta tradición terminológica de la Edad Media (3) la participación directa quedará definitivamente institucionalizada para el derecho constitucional occidental con la voz Referendum y su complemento, la iniciativa popular.
- En segundo lugar, en Francia, donde bajo la égida bonapartista se utilizará la participación directa como medio de ratificar la política personal de un gobernante. Primero, bajo Napoleón Bonaparte en el período de estagnación de la

(3) El término "Referendum" proviene del antiguo Derecho Suizo en que los delegados de los cantones en la Dieta federal cuando no tenían instrucciones tomaban sus decisiones "ad referendum", es decir, a condición de ratificación por las poblaciones de los cantones de donde provenían.

Revolución, y más tarde con Luis Napoleón bajo la denominación de plebiscito, la participación directa se utilizará con fines distintos a los anteriormente esbozados.

- Por último, las corrientes utopistas del movimiento obrero, aunque rechazando la institucionalización de la participación directa en Referendum, Iniciativa popular o - Plebiscito, propugnarán la legislación directa por el - pueblo como instrumento de redención social. No obstante la evolución de esta tercera línea no será homogénea: - mientras que las corrientes anarquistas y utópicas la defenderán encarnizadamente, el marxismo ortodoxo en cambio las considerará inoperantes, y los partidos social-demócratas "revisionistas" lo incluirán entre sus reivindicaciones.

2.2.1. EL PROCESO DE INSTITUCIONALIZACION DE LA PARTICIPACION DIRECTA EN SUIZA: LA APARICION DEL REFERENDUM Y LA INICIATIVA POPULAR.

Ha quedado puesto de relieve en líneas precedentes como la formación del sistema político liberal adopta fundamentalmente formas representativas. La excepción sin embargo, será la Confederación Helvética, que a lo largo - del siglo XIX, el proceso de formación del sistema liberal constitucionalista, significa igualmente la paulatina implantación de la participación directa, tanto en el plano cantonal, como en el federal, y tanto en materias constitucionales, como legislativas, de modo que, en el último - cuarto del siglo XIX, el sistema político suizo queda configurado como un régimen de democracia semidirecta.

En realidad los orígenes de la participación directa en Suiza se remontan a la Edad Media. El profesor - ESMEIN (1) hablaba de que las convicciones democráticas - que llevaron en el curso del siglo XIX a fórmulas constitucionales de participación directa son tres: las landsgemeinde, es decir la Asamblea pública de hombres en edad de - llevar armas como poder supremo, en los cantones primitivos

(1) ESMEIN, A. - "Elements de droit constitutionnel". París 1.921. Volumen I. Página 429. Tales orígenes serán punto común de referencia en autores posteriores. Véase por ejemplo al profesor M. FLEINER "Le referendum et l'initiative populaire en Suisse". Rapport - présenté à la session de 1.929 de l'Institut International de Droit Public, Annuaire de l'Institut. Página 283.

(Uri, Schwyz, Unterwalden, etc.); la particular constitución de los Cantones de Grisons y Valais, que funcionaban como una asociación de comunas, en que las decisiones adoptadas por la Dieta del Cantón, eran posteriormente ratificadas por todas las poblaciones de las respectivas comunas; y por último las comunas urbanas, como por ejemplo Ginebra, donde las decisiones más relevantes se adoptaban por un "Consejo General de ciudadanos y burgueses" que en el siglo XVII englobaba unos 2.000 ciudadanos.

Sin embargo, en relación a la participación directa en sentido moderno, es preciso limitar el valor de tales precedentes, ya que, fuera del marco de un sistema estatal moderno, dichas formas históricas están más próximas al ágora de los clásicos, que a las instituciones modernas de participación directa.

No obstante, en dos aspectos hay que considerar importantes los precedentes mencionados por ESMEIN.- En primer término por la influencia ejercida en el ginebrino JUAN J. ROUSSEAU, que unido a su aversión hacia el parlamentarismo británico (2) hacen de su obra la base teórica de la participación directa en los estados modernos. Por otro lado, crearon una tradición participativa en el pueblo suizo, que ejercerá una notable influencia en la evolución constitucional del siglo XIX.

(2) GARCIA PELAYO, M. - "Derecho constitucional comparado". Madrid, 1.961. Página 53.-

En efecto, cuando en 1.830 saltan hasta Suiza las salpicaduras de las Jornadas de Julio de París, gastado a nivel cantonal el sistema representativo, forjado al amparo del Pacto Federal de 1.815, la democratización de la vida política cantonal pasa en primer término por la autentificación de las formas políticas tradicionales de democracia directa, fruto tanto de un curioso afán - por salvaguardar las viejas tradiciones políticas, como de un fenómeno de identificación cantonal. De este modo el período de la Regeneración (1.830-1.848) que supone - según palabras del profesor GARCIA PELAYO, "La formación del Estado Democrático Liberal Helvético, supone, igualmente, la conversión de la participación directa en una Institución de Derecho Político moderno" (3).

Cuatro son los Cantones más significativos en este proceso de Institucionalización de la participación directa: Saint Gall (1.831), Bale (1.832), Valais (1.839) y Lucerna (1.841). En ellos con carácter general se desarrolla una fuerte polémica constitucional, que finaliza con la transmisión del poder legislativo del Gran Consejo (Parlamento unicameral y oligárquico) al pueblo a través de técnicas de participación directa cada vez más - elaboradas. En la década de 1.840 prácticamente la totalidad de los Cantones seguirán el ejemplo de los cuatro precedentes. La excepción será, no obstante, el Cantón - de Zurich, donde los sectores oligárquicos tradicionales conseguirán obstaculizar el ímpetu democratizador.

(3) GARCIA PELAYO, H. - Obra citada. Página 532.

Cuando en 1.847, la Dieta Federal, como consecuencia de las tensiones religiosas propone la expulsión de los Jesuitas, la disolución del Sonderbund (liga formada por los Cantones católico-conservadores) y la revisión del Pacto de 1.815, la casi totalidad de los Cantones reconocen ya la participación directa a nivel constitucional (4).

Fruto de dicha revisión, es la Constitución de 1.848, verdadero primer texto constitucional helvético, y síntesis de las tensiones cantonales. En él se dedica un capítulo a su revisión, frente al silencio del Pacto de 1.815 que había provocado graves dificultades y entre ellas una casi guerra civil en 1.847. El Capítulo III prevé que la Constitución es revisable en todo momento bien a instancia de 50.000 ciudadanos o por decisión de las Cámaras. En uno u otro caso el proyecto ha de ser sometido a votación popular, exigiéndose para ser aprobado la respuesta afirmativa de la mayoría de los ciudadanos y de los Cantones. Es por tanto el primer reconocimiento a nivel federal de la iniciativa popular y Referendum obligatorio en materias constitucionales, implantando a nivel federal lo que ya existía en los Cantones.

No obstante el espíritu democratizador encuentra asiento en un segundo texto en la Constitución, igualmente relevante. Se trata del artículo 6º por el que se -

(4) RAPPARD, W. - "La constitution federale de la Suisse de 1.848". Neuchatel 1.948. Páginas 94 y siguientes.

impone a los Cantones la obligación de que establezcan una organización republicana y democrática que reconozca a los ciudadanos la facultad de pronunciarse sobre este punto - (5).

De este mod, la Constitución Federal que había recogido las aspiraciones democráticas de los Cantones se convierte ahora en motor de un nuevo proceso democratizador que alcanza hasta 1.874. Dos son los momentos más relevantes de dicho período; por un lado, el reconocimiento de fórmulas de participación directa en Zurich y, por otro, - la revisión de la Constitución Federal de 1.874.

En relación al reconocimiento de fórmulas de - participación directa en el Cantón de Zurich, el más reticente del período anterior, es significativo que dicho fenómeno vaya ligado a una remodelación de la estructura social del Cantón, fruto del fuerte crecimiento económico - que dá al traste con la hegemonía de las familias oligárquicas tradicionales. (Escher, Liestal, etc. ...). Así, el proceso de democratización de la vida política, mientras - en el resto del occidente europeo se orienta hacia la conquista del sufragio universal, en Zurich (y en cierta forma en toda Suiza) merced al movimiento popular de reforma, dirigido por KARL BURKLI y el partido radical-democrático, se centra en torno a las reivindicaciones de participación popular en la legislación. Estos esfuerzos culminan en un proyecto de reforma constitucional que, en virtud del mencionado artículo 6º de la Constitución Federal, es sometido

(5) AUBERT, J. - "Petite histoire constitutionnelle de la Suisse". Bern 1.974. Página 37.

do a aprobación popular. El 18 de Abril de 1.869 el Cantón de Zurich se pronuncia afirmativamente por la reforma, e incorpora al texto constitucional la Iniciativa Popular y el Referendum legislativo, poniendo fin a lo que AUBERT de nomina "régimen de barones" (6).

El resultado del Referendum zuriqués, deja sentir inmediatamente su influjo en toda la Confederación; pronto se pone en marcha una modificación de la Constitución Federal, (25 de Diciembre de 1.870). Sin embargo, el primer intento será desautorizado en votación popular el 12 de Mayo de 1.872 por 260.000 noes y 255.000 síes y por trece frente a once en el cómputo cantonal. La razón de es te primer rechazo hay que buscarlo en el excesivo radicalismo del proyecto, apadrinado por el partido demócrata (7), que proponía el Referendum legislativo obligatorio, la iniciativa popular legislativa, así como ciertas medidas de excesivo matiz centralista: Ejército enteramente nacional, unificación del Derecho Civil y Penal, etc., y ciertas disposiciones dirigidas contra la Iglesia Católica: laicización de la escuela, matrimonio civil, garantizar la libertad de credos, etc... No obstante, los sectores refor madores, dado el escaso margen negativo no abandonaron el

(6) AUBERT, J. - Obra citada. Página 37.

(7) A falta de fuertes tensiones sociales que sacuden al resto del continente europeo, la hegemonía en el sistema de partidos suizos de último cuarto de siglo XIX corresponde al partido demócrata, caracterizado por plantear en términos radicales los postulados de la democracia liberal.

intento. El nuevo proyecto elaborado debía optar entre ceder a las pretensiones descentralizadoras, entre las que se encontraba ciertas proposiciones de participación directa, consideradas como instrumento de unificación, o buscar la alianza con los sectores católico-conservadores. El texto aprobado por las Cámaras el 31 de Enero de 1.874 opta por la primera alternativa y es expresión de esta táctica. Entre las modificaciones introducidas en el texto primitivo, quizás las más importantes sean en relación a la participación directa, suprimiéndose la Iniciativa Popular legislativa y el Referendum legislativo obligatorio.

Si la primera fase de la introducción de la participación directa en el Derecho Constitucional Suizo respondía a la dinámica Cantones-Federación, la última fase, como indica SANTAMARIA es consecuencia de factores partidistas (8). En todo caso mediante la votación de 19 de Abril de 1.874, aprobando la Constitución de la Confederación Helvética todavía vigente, la participación directa quedaba plasmada en Instituciones de Derecho Público moderno (9) bajo la forma de Referendum e Iniciativa Popular.

(8) SANTAMARIA, J. - "Participación política y democracia directa". Madrid 1.973. Página

(9) GARCIA PELAYO, M. - Obra citada. Página 543.

2.2.2. LAS CONSULTAS POPULARES BONAPARTISTAS: UN EJEMPLO DE MANIPULACION DE LA PARTICIPACION DIRECTA

Un segundo modelo en que se desarrolla la participación directa durante el siglo XIX, será la utilización que de ésta se hace en la Francia Bonapartista. En efecto, según ha venido siendo expuesto hasta aquí, la participación directa en la lógica del régimen liberal correspondía al principio de Soberanía popular y primacía de la Ley y - en consecuencia con ello, la participación directa era el procedimiento técnico para hacer posible la titularidad y el ejercicio del poder soberano por el pueblo, (tal como - hemos visto en la Francia revolucionaria o en Suiza). Sin embargo, en los dos períodos de hegemonía bonapartistas, - la participación directa será utilizada, con unos fines y una lógica diferente e inclusive con una denominación distinta, ya que el término con el que se designa dicha Institución por la teoría política será el de Plebiscito.

El término "Plebiscito" fué utilizado en sentido moderno por vez primera en un texto legal, por LUIS NAPOLEON, que mediante el Decreto de 2 de Diciembre de 1.850 convocó al pueblo francés "para aceptar o rechazar el Plebiscito siguiente...".

Sin embargo, parece ser que en francés vulgar, ya venía utilizándose dicho término tomado de su sentido etimológico. En efecto, el Derecho Público romano en sus orígenes, designaba con el vocablo "plebiscitum", la deci-

sión de la plebe expresada por un voto. En principio dichos Plebiscitos sólo tuvieron fuerza obligatoria para la plebe, pero más tarde (286 antes de Cristo Ley Hortensia) fueron asimilados a las Leyes, convirtiéndose en obligatorios para todos los ciudadanos. Las convulsiones políticas y sociales sufridas por Roma en el siglo I antes de Jesucristo, hicieron que el poder supremo fuera a manos de los jefes militares vencedores (Mario, Sila, Pompeyo, César), los cuales para ratificar su mandato hicieron aprobar la Ley de investidura por la vía del Plebiscitum. Recogiendo el paralelismo de la Roma de esa época con la Historia Política francesa de finales de siglo XVIII (recuérdese igualmente el paralelismo entre cesarismo y bonapartismo) se denominó Plebiscito por la doctrina posterior a las consultas populares efectuadas por NAPOLEON BONAPARTE, siendo dicho término incorporado por NAPOLEON III, en el Decreto anteriormente mencionado.

De este modo, a mediados del siglo XIX, la participación directa no se concibe en Francia más que bajo la forma de Plebiscito, con las connotaciones bonapartistas que ello conlleva. Será preciso esperar a que sea derribado NAPOLEON III y se reciba en Francia a la buena prensa de la participación directa en la Confederación Helvética, para que la teoría política francesa se vea obligada a crear una nueva voz para designar a las votaciones populares, sin las connotaciones peyorativas del Plebiscito, aun a costa de emplear un término que en Francia tenía resonancias de Derecho Internacional: el término utilizado será el de Referendum.

J.M. DEQUIN en su reciente trabajo "Referendum et Plebiscite" recoge las citas de los principales diccionarios de lengua francesa del siglo XIX en que se puede apreciar claramente la evolución mencionada:

- La primera vez que de modo neto y exclusivo aparece la voz "Plebiscite" data de 1.827 en el "Dictionnaire clasique de la langue française", en que se recoge en sentido histórico-etimológico; anteriormente aparecía en combinación con la voz de "Populiscite".
- Será en cambio en el diccionario Littré de 1.869, donde se define el término "Plebiscite" en su significación moderna: "en la I República francesa, resolución sometida a la aprobación del pueblo y, en 1.850 voto que llevó al príncipe Luis Napoleón a la presidencia decenal, y más tarde al Imperio".
- Entretanto el término Referendum es desconocido por los diccionarios franceses de la época y cuando aparece en 1.842 en el "Dictionnaire politique, encyclopedic du langage et de la science politique" de DUCLERC, a pesar de la tradición con que contaban tal tipo de relaciones de la Francia revolucionaria, es definido en su sentido de Derecho Internacional: "cuando un embajador recibe proposiciones referentes a un tema sobre el cual no tiene instrucciones ni poderes suficientes, acepta "ad referendum", es decir, bajo la condición de que éste sea deliberado por su gobierno".

- Es sin embargo en 1.874, finalizado el Imperio de NAPOLEON III, cuando la voz Referendum aparece como consulta popular en el "Dictionaire generale de la politique" de MAURICE BLOCK donde se remite como ejemplo al caso suizo y algunas Constituciones estatales de los EE.UU.-(1).

De este modo en las lenguas latinas y por justificaciones como vemos de coyuntura histórica (francés, italiano y castellano) la participación directa queda configurada bajo dos formas distintas: "el buen Referendum y el mal Plebiscito" (2). Sin embargo ¿cuál es la peculiaridad de esa valoración negativa del Plebiscito?. Analicemos en primer término las características históricas de dichos Plebiscitos, encuadrándolas dentro de la lógica del bonapartismo.

Un primer rasgo significativo es que tanto NAPOLEON BONAPARTE como LUIS NAPOLEON se presentan como garantes de los principios revolucionarios, de los que pretenden extraer la síntesis. Las palabras con que es presentada el 15 de Diciembre de 1.799 la Constitución del año VIII, son claro exponente: "La Revolución ha alcanzado los principios por los que ella comenzó. La Revolución ha terminado". En consonancia con lo anterior el Bonapar-

(1) Citas tomadas de J.M. DEQUIN. "Referendum et Plebiscite". París 1.976.

(2) PARODI, J.C. - "La Science politique". París 1.972.-
Página 395.

tismo se presenta como defensor del dogma de la Soberanía popular. Son frecuentes las palabras de NAPOLEON en dicho sentido, siendo clásica, al respecto, la cita tomada de una carta escrita en Agosto de 1.800: "Mi política es la de gobernar a los hombres como lo quiere la mayoría de ellos, así es como yo entiendo el modo de reconocer la Soberanía popular" (3). De forma similar LUIS BONAPARTE expone dicho principio al comienzo del Decreto anteriormente enunciado: "El Presidente de la República, considerando que la Soberanía reside en la universalidad de los ciudadanos". Sin embargo, tras rechazar el gobierno representativo, los Bonaparte precisan el contenido de dicha Soberanía popular. Se trata de una total enajenación del individuo en manos del gobernante, que queda constituido, no en el representante del pueblo, sino en la encarnación de sus intereses.

En dicha perspectiva la participación directa es un recurso en manos del gobernante para legitimar su poder y explicar la identidad de intereses entre el Emperador y sus súbditos; como dirá el propio NAPOLEON en 1.802 "l'appell au peuple tiene la doble ventaja de purificar el origen de mi poder y legalizar su prórroga" (4). Veamos separadamente una y otra función del Plebiscito, en cuanto fuente de legitimidad y legalidad.

(3) NAPOLEON. - "Lettre a RAEDERER" (Août 1.800) en "NAPOLEON vues politiques". París 1.939. Página 41.

(4) NAPOLEON. - "Lettre a THIBAudeau" (août 1.802). Obra citada. Página 38.

En efecto, una de las principales preocupaciones de los Napoleón será legitimar popularmente el poder previamente tomado cuasimilitarmente. Como señala CHEVALIER, frente a la fragilidad de la toma de poder por la fuerza, NAPOLEON tendrá como preocupación primordial encontrar una legitimidad, que en la Francia de la época sólo puede adoptar - dos formas: o legitimidad monárquica o legitimidad democrática, símbolo de la Revolución (5). NAPOLEON I, en reiteradas ocasiones, mostrará su preferencia por la segunda opción. Así, en 1.802 dirá: "yo soy el Rey del pueblo". En 1.814, dirigiéndose al cuerpo legislativo, dirá de nuevo - "si hay una autoridad o individuo en Francia que pueda decir otro tanto, que se presente y podrá rivalizar conmigo; - Yo no tengo la corona de mis padres, sino de la voluntad - del pueblo que me la ha dado". Por último desde Santa Elena repetirá: "ningún príncipe alcanzó el trono con derechos - más legítimos que NAPOLEON; el trono de Hugo Capeto le fué entregado por unos cuantos obispos y algunos nobles; el trono imperial le fué dado a NAPOLEON por la voluntad de todos los ciudadanos, constatada tres veces de manera solemne" - (6). De igual modo NAPOLEON III se referirá a la legitimación democrática de su poder constatado popularmente: "La - familia Napoleón, ha sido llamada por 3.500.000 votos; si - la Nación considera de su interés hacer otra elección, tiene el poder y el derecho de hacerlo, pero sólo ella" (7).

(5) CHEVALIER, J.J. - "Histoire des institutions et des regimes politiques de la France". París 1.972. Página 109.

(6) NAPOLEON. - Obra citada. Páginas 41-43.

(7) NAPOLEON III. - "Oeuvres". París 1.856. Página 444.

En segundo término, como queda dicho, la votación popular de un texto (medio de comunicación del gobernante - con su pueblo), era igualmente fuente suprema de legalidad.- Con ello se introduce otra importante innovación frente al - constitucionalismo liberal que situaba la fuente de toda legalidad en la Constitución democráticamente elaborada. Para NAPOLEON dicha Constitución formal no es más que el marco en que se desenvuelve la acción de gobierno, pero de modo que - no le entorpezca, pues "la vida de las Constituciones está - siempre subordinada a los hombres y a las circunstancias". - (8). En dicho sentido hay que entender el Artículo 5º de la Constitución de 1.852, por el que "el Presidente de la República es responsable ante el pueblo francés al que tiene - siempre derecho de recurrir". El "appel au peuple", queda - así situado por encima de toda legalidad.

Las funciones encomendadas a la participación directa bajo la forma del Plebiscito han quedado sistematizadas: legitimar un poder conquistado por medios, en principio, no constitucionales, y legitimar su ejercicio al margen de - los cauces jurídicos ordinarios. Sin embargo, es preciso examinar sus aplicaciones para precisar su entorno.

Por lo que se refiere a NAPOLEON BONAPARTE, recurrió a la técnica plebiscitaria en cuatro ocasiones. En Diciembre de 1.799, se someterá a la aprobación popular la - Constitución del año VIII en cuyo Artículo 39º se dice: "El gobierno es confiado a tres cónsules nombrados por diez años

(8) NAPOLEON. - Obra citada. Página 57.

e indefinidamente reelegibles. La Constitución nombra primer cónsul al ciudadano Bonaparte". Tres años después, tras la victoria de Marengo, la Paz de Amiens y la recuperación económica, nueva consulta popular el 4 de Agosto de 1.802 en el que se somete a aprobación un Senado consulto con una serie de reformas constitucionales, entre las que hay que destacar la pregunta que se le hace al pueblo francés: "NAPOLEON BONA PARTE, será-t-il consul à vie?". Dos años más tarde, el 18 de Mayo de 1.804, en pleno auge del expansionismo bonapartista, se da la tercera consulta popular, que supone el paso de la República al Imperio, del NAPOLEON primer cónsul, al NAPOLEON Emperador. Por último en 1.815, cuando el retorno de la Monarquía parece irremediable, cuarta consulta popular en un último intento por enderezar su situación, NAPOLEON someterá al voto popular una breve Acta adicional, a la que ya antes se ha hecho mención y que recibirá la denominación popular de "La Benjamine" en honor a su principal autor Benjamín Constant.

En cuanto a LUIS NAPOLEON será en tres ocasiones en las que recurrirá al Plebiscito. Las dos primeras en los primeros años de su mandato: en Diciembre de 1.850 para ser autorizado a redactar una nueva Constitución, y en Noviembre de 1.852 para aprobar el restablecimiento del Imperio. El amplio margen conseguido servirá de justificación de su poder durante casi veinte años. Sin embargo, igual que su antecesor, cuando su situación política personal se deteriora, recurre en un último intento a la consulta popular, en Mayo de 1.870, para aprobar el paso al llamado "Imperio parlamentario".

Los resultados en las siete ocasiones fueron abrumadoramente afirmativos, pues además de la elección adecuada del momento de la convocatoria, tampoco se ahorraron medios para presionar y condicionar el voto afirmativo. JACQUES ELLUL, en relación a NAPOLEON I indica algunos de los más significativos: violación del voto secreto mediante la votación pública sobre listas, votación por aclamación, computar como votos afirmativos las abstenciones, comunas en que se consideraban todos los votos afirmativos por el sólo voto del alcalde, etc. (9). Análogas presiones se podrían citar en relación a NAPOLEON III.

Examinado el concepto histórico de los Plebiscitos, se pueden obtener a modo de síntesis unas conclusiones especialmente relevantes para el aparato conceptual de la presente tesis: La delimitación y significado del término Plebiscito.

- En primer término, parece claro que los Plebiscitos bonapartistas suponen una tergiversación de las ideas roussonianas de participación directa, al menos en los términos en que habían sido entendidos por el pensamiento liberal.
- Por otro lado, de lo expuesto se deduce que el punto más significativo de dicha tergiversación puede situarse en la alteración de funciones que la participación directa debe cumplir: Frente a la explicitación del poder constituyente

(9) ELLUL, J. - "Histoire des institutions". Volumen V. París 1.969. Página 153.

o del poder legislativo del pueblo desde una óptica liberal, los Plebiscitos bonapartistas tienen por misión, legitimar un poder conquistado militarmente y legalizar el ejercicio de un poder al margen de las normas constitucionales.

- Sin embargo, es importante añadir que en ambos períodos bonapartistas, las consultas populares realizadas se - llevaron a cabo sin el más mínimo respeto de los principios democráticos, que garantizasen que el resultado fue ra auténticamente expresión de la voluntad popular.

Si bien en las líneas precedentes quedan suficientemente definidas las características históricas del Plebiscito en la teoría constitucional francesa, sin embargo, es importante llamar la atención sobre dos problemas centrales que en el presente estadio del trabajo no - pueden ser respondidos y que quedan tan sólo apuntados, - esperando la respuesta posterior.

La línea teórico-histórica entre Plebiscito y otras Instituciones de participación directa parece situarse en el papel que desempeña el primero en el proceso de conquista y ratificación del poder; el problema que se plantea es si, en cierta medida, dicho papel no es en la práctica igualmente desempeñado por las otras formas de - participación directa.

En segundo lugar el tema de las presiones en - las consultas bonapartistas en principio parece como no -

esencial al concepto, sin embargo, si el fin primordial del Plebiscito es legitimar un poder por vías ajenas a las ordinarias en el Estado Liberal de Derecho, ¿no será complemento inseparable del Plebiscito las violaciones de las mínimas reglas democráticas?.

2.2.3. LA CORRIENTE UTOPISTA EN TORNO A LA PARTICIPACION DIRECTA. RITTINGHAUSEN, V. CONSIDERANT, Y SUS ADVERSARIOS.

Por último, una tercera corriente de interpretaciones que se desarrolla durante el siglo XIX es la - fuerte polémica originada en el seno del Movimiento Obrero, en la segunda mitad del siglo.

El punto de partida (a) será una serie de artículos escritos en la revista "La Democratie pacifique" - por M. RITTINGHAUSEN, bajo el título genérico de "La Legislation directe par le peuple". Apoyado por ciertos núcleos utopistas y preanarquistas, entre los que destaca - VICTOR CONSIDERANT (1), la obra de RITTINGHAUSEN encontrará inmediata réplica en PROUDHON, y sobre todo en LUIS - BLANC. No obstante dicho autor no cejará en su intento, y por su mediación se introducirá en el programa de los - principales partidos socialistas: partido socialista belga, austríaco, radicales-demócratas suizos y, sobre todo en el partido socialista alemán en sus Congresos de EISENACH, GOTHA y ERFURT (b). Con ello el debate se trasladará al socialismo-marxista ortodoxo. ENGELS, someramente, - primero, y KAUSTKI, en profundidad, zanjarán definitivamente el tema (c).

(1) CONSIDERANT escribirá también un pequeño opúsculo en defensa de la participación directa titulado "La solution ou le gouvernement direct du peuple".

- a) RITTINGHAUSEN, verdadero apóstol de la participación directa a mediados del siglo XIX, recorrerá Europa intentando hacer prosélitos en favor de sus tesis. Sus primeras andaduras políticas las realizará en Alemania donde será diputado en el "Vorparlament" de 1.848 y fundará - con CARL MARX y ENGELS, Neue Rheinische Zeitung. Sin embargo, pronto comprenderá que es preciso marchar a Francia donde existe un fuerte movimiento democrático, ya - que "era aún demasiado pronto para el pueblo alemán". - Allí encontrará el apoyo de los círculos Fourienistas y personajes tales como VICTOR CONSIDERANT, LEDRU ROLLAND y KARL BRUKLI.

Serán, pues, los sectores del socialismo utópico donde RITTINGHAUSEN elabore su pensamiento que se plasmará en 1.850 en la ya mencionada "Legislation directe par le peuple" y que reeditaré en posteriores ocasiones en - 1.852, 1.869 y 1.891, incluyendo las críticas de sus - principales adversarios y sus correspondientes respuestas.

La idea central de RITTINGHAUSEN es que el Gobierno de uno sólo responde a la dominación del clero y la nobleza, mientras que el gobierno representativo expresa la dominación de la burguesía, sobre la base en en cargar a unos pocos la elaboración de unas leyes, que de bían ser la expresión de la voluntad general y de este - modo se convierten en expresión de intereses particulares. Es preciso, por tanto, encontrar una forma de gobierno que responda a los intereses de todos, y que apor te a la teoría democrática las fórmulas políticas de las

que está falta, pues, "rica en ideas de reforma social, la Democracia francesa es pobre en ideas políticas, o - lo que es lo mismo en medios de ejecución" (2). La solución a tales problemas será la legislación directa por el pueblo, "el único gobierno digno de una Nación ilustrada y en el que el dogma de la Soberanía del pueblo - se convierte en realidad" (3).

El problema entonces será esbozar cómo se organiza prácticamente dicha legislación directa por el pueblo. En primer término, llama la atención que RITTINGHAUSEN plantee de nuevo el problema en términos alternativos: o sistema representativo o legislación directa; y por tanto impugne el Referendum o la iniciativa popular, que cuando él escribe están en plena expansión en Suiza, pues se trata de Instituciones que su propia denominación denuncia su carácter de compromiso con el - sistema representativo y de adulteración de la participación directa (4). RITTINGHAUSEN en cambio propone un nuevo modelo de ordenación política en que el pueblo dividido en secciones de mil ciudadanos cada una, se reuna para discutir los proyectos de ley presentados, bien a iniciativa del Ministerio, bien por iniciativa popular. Allí se procederá a la discusión de los textos, de

(2) RITTINGHAUSEN, M. - "La Legislation directe par le - peuple et ses adversaires". Bruxelles 1.891. Página 30.

(3) RITTINGHAUSEN, M. - Obra citada. Página 35.

(4) RITTINGHAUSEN, M. - Obra citada. Página XV.

la que iría saliendo "de manera orgánica" el proyecto de ley. Votadas las principales cuestiones debatidas, los resultados se comunicarían al Ministerio, que procedería al recuento general y a redactar en forma legal las mociones aprobadas por la mayoría de los ciudadanos y publicar inmediatamente la nueva legislación (5). Por tan simple procedimiento el pueblo se daría sus propias leyes, verdadera expresión del interés común, y obtendría su autonomía.

En la misma línea de argumentación se encuentra el opúsculo de CONSIDERANT (6), publicado inmediatamente después que el trabajo de RITTINGHAUSEN. En él, frente a las dificultades prácticas del esquema propuesto argüirá el bizantismo incompetente de la legislación de los representantes, que elaboran muchos textos, innecesarios en el nuevo orden político.

Sin embargo, las críticas se dejarán sentir de modo igualmente inmediato, pues LOUIS BLANC replicará en 1.851 con otro pequeño opúsculo de 100 páginas titulado "Plus de girondins". En él, tomando como punto de partida la actitud del club de los jacobinos en el proceso de Luis XVI (véase epígrafe 2.1.3.2.), acusará a las pretensiones de RITTINGHAUSEN de contener tenden-

(5) RITTINGHAUSEN, M. - Obra citada. Página 42.

(6) CONSIDERANT, V. - "La solution au le gouvernement directe du peuple". París 1.850. Página 63.

cias federalistas, amén de ser prácticamente inaplicables, pues de ocho combinaciones posibles, debatidas - en las comunas francesas, resultan un total de diez - mil combinaciones. "Como de cinco mil, seis mil, diez mil proyectos de Ley, vuestra comisión podrá trabajar, para expresar la voluntad directa, y unitaria de cinco mil secciones, que habrán votado de modo diferente un texto de Ley claro y simple....., je l'en defie!" terminará diciendo (7).

En la misma línea de crítica a RITTINGHAUSEN - se puede encontrar a PROUDHON, que en 1.851 con su - "Idee Generale de la Revolution" criticó y ridiculizó la inviabilidad del procedimiento (8) y que en 1.863 - ampliaba sus críticas a los Plebiscitos bonapartistas con su artículo "Les democrates assermentés et les réfractaires".

No obstante la obra de RITTINGHAUSEN, salvando cierto primitivismo de planteamientos (no queda claro el significado que para el autor tienen términos como Estado, pueblo, interés común, etc. ...) no era tan absurda como parecieron mostrar sus primeros críticos. - En realidad su mayor defecto, como en gran medida todo el movimiento utopista, era el confundir los fines con

(7) BLANC, L. - "Plus de girondins". París 1.851. - Página 56.

(8) SANTAMARIA, J. - "Participación política y democracia directa". Madrid 1.973.

los medios. En efecto, su idea de legislación directa por el pueblo, en cuanto modelo de ordenación de la sociedad socialista postrevolucionaria, es instrumento válido y en tal sentido será recogido por algunas corrientes anarquistas autogestionarias contemporáneas. Sin embargo, es enormemente discutible, desde una perspectiva estratégica, como instrumento de la lucha de clases. En cierta medida su pensamiento en este aspecto se derrumba en su punto de partida, pues en definitiva se trataba de destruir el orden liberal burgués de mediados del siglo XIX, con sus mismos fundamentos: el individualismo, la legislación, expresión del bien común, y el Estado como máquina legisladora, en tanto que desde una perspectiva marxista el Estado es un instrumento represivo de clase y por tanto la solución está más allá de las instancias políticas que cubre el pensamiento de RITTINGHAUSEN.

- b) No obstante, como se señalaba anteriormente, los partidos socialistas y social-demócratas del último cuarto del siglo XIX retornarán en parte, las ideas de RITTINGHAUSEN, incorporando entre las reivindicaciones políticas la inclusión de fórmulas de participación directa del pueblo en las tareas legislativas a través de la iniciativa y la votación popular sobre textos (es sintomático el que no aparezca sistemáticamente el término Referendum). La inclusión de dichas demandas en los programas de EISENACH (1.869), GOTHHA (1.875) y ERFURT (2.891) supondrá que el marxismo ortodoxo se pronuncie entonces respecto a la validez o no de las mismas, como arma frente a la hegemonía burguesa. ENGELS, en breves pasajes de su obra, y KAUSTKY, con mayor detenimiento, se ocuparon del tema.

- c) Sin perjuicio de alguna otra esporádica ocasión, ENGELS se refiere en dos ocasiones al tema de la participación directa, en relación al Referendum suizo y a uno de los extremos del programa de ERFURT (9). Sin embargo, sus palabras, despectivas en el primer caso, y sus puntualizaciones en el segundo, no permiten extraer conclusiones, dada la brevedad y poca importancia de tales referencias.

Con mayor detenimiento lo hará K. KAUSTKY todavía en su etapa ortodoxa, primero, con motivo del Congreso de ERFURT y, más tarde, dedicando en 1.893 un trabajo a dicho tema (10). En síntesis la obra de KAUSTKY, partiendo desde una perspectiva estratégica, critica la participación directa como inadecuada, pues la consulta electoral es más propicia para la lucha del Movimiento obrero, en la medida en que consolida el partido y aglutina a sus afiliados en torno a un programa. Por supuesto, ello no conlleva un rechazo total de la participación directa, en la medida en que suponga una mayor democratización del estado burgués, y que puede suponer una ampliación de las bases de lucha y ser bien recibida, pero el Movimiento obrero en cuanto tal no debe gastarse en la "reivindicación de la legislación directa, que en el curso de las luchas políticas no puede más que paralizar o extraviar" (11).

(9) ENGELS, F. - "Carta a Bebel" en Crítica del programa del Getha. Madrid 1.969. Páginas 47 y ss., y en Crítica al programa de Erfurt. Madrid 1.976. Página 122.

(10) KAUSTKY, K.- "Der Parlamentarismus, die Volksgesetzgebung und die Sociel-Demokratie". Stuttgart 1.893.

(11) KAUSTKY, K.- Obra citada. Página 119.

Con dichos postulados, sin perjuicio de su validéz utópica, la participación directa pierde las connotaciones revolucionarias con las que nació. Si en el siglo - XVIII y en la Revolución Francesa se presentaba como la demanda de los sectores más radicales, el siglo XIX significa su translación a los sectores conservadores. En Suiza - se institucionaliza a la par que se forma el Estado Liberal; por otro lado supone una reivindicación de la izquierda hasta un reconocimiento constitucional a nivel federal, diez años después, vistos sus resultados, encuentra entre los sectores conservadores sus principales defensores (12). El Bonapartismo por su parte también utilizará la participación directa bajo la forma de Plebiscito. Por último, el Movimiento Obrero, lo rechaza como posible reivindicación, y su utilización aceptada, en parte, por el socialismo alemán es rechazada por el francés que tienen demasiado cerca la experiencia bonapartista: "Entre el cólera, régimen parlamentario, y la peste, plebiscitarismo, no se escoge, se dice que no a uno y a otro" (13), dirá JULES GUESDE, cuñado de K. MARX, y uno de los líderes del socialismo francés.

(12) SIMON DEPLOIGE en "Le Referendum en Suisse" dirá: - "La actitud de los partidos con respecto al Referendum ha cambiado por completo. Los radicales que lo - introdujeron en 1.874 se alinean ahora en contra, - mientras los conservadores, que al principio se habían opuesto, piden ahora la extensión de su campo - de aplicación y que se haga fácil su puesta en práctica".

(13) Citado por CHEVALIER J.J., en "Histoire des institutions politiques". París 1.972. Página 380.

2.3. PLANTEAMIENTOS JURIDICOS EN LA TEORIA DEL ESTADO CLASICA Y EN EL CONSTITUCIONALISMO DE ENTREGUE-RRAS.

2.3.1. EXPOSICION GENERAL.

Si la segunda mitad del siglo XVIII significa la elaboración teórica del concepto de participación directa, y el siglo XIX está caracterizado en cuanto a este tema por la formalización de la participación directa en unas Instituciones, que se incorporan a diferentes tipos del Estado - Liberal, a partir de 1.894 la participación directa es examinada y juzgada desde nuevas perspectivas que exigen consideración independiente.

Básicamente ese nuevo tratamiento de que es objeto la participación directa, abarca hasta la II Guerra Mundial y dos son sus notas más significativas:

- Desde el punto de vista metodológico, dicho período se caracteriza por la primacía de los planteamientos teórico-jurídicos.
- Desde una perspectiva ideológica se puede afirmar que, siguiendo la evolución ya iniciada en el epígrafe anterior, la participación directa abandona sus connotaciones revolucionarias (radicales, empleando terminología de la época) e, inclusive, es frecuentemente reclamada y utilizada desde sectores ideológicos conservadores.

Dos son los factores que indican en la década de 1.890 para provocar dicha transformación:

- En primer término, la aparición de la Teoría del Estado - como ciencia que intenta el análisis jurídico del fenómeno estatal al margen de consideraciones ideológicas y valorativas (1).
- Por otro lado, la indicada institucionalización de la participación directa, que se produce en la segunda mitad - del siglo XIX, presenta ésta como Instituciones Jurídicas del Estado Liberal Representativo que se prestan al análisis técnico de la recién creada teoría del Estado.

El profesor MIRKINE GUETZEVITCH, sintetiza lo expuesto en las líneas precedentes en sus "Nouvelles tendances du Droit constitutionnel" y, aún siendo extensa su cita, merece ser transcrita por su claridad y acierto: "En general, el desarrollo progresivo del Derecho se caracteriza - porque los mismos problemas, planteados a fines del siglo - XVIII como problemas filosóficos e ideológicos, se presentan en nuestra época como problemas exclusivamente técnicos. El problema del Referendum no se apoya actualmente en la filosofía del Derecho, ni en discusiones sobre la Soberanía -

(1) El Profesor LUCAS VERDÚ sitúa a finales del siglo XIX y primeros decenios del XX la construcción científica del Derecho Constitucional en "Curso de Derecho Político". Volumen I. Madrid 1.972. Página 61.

del pueblo. Actualmente no es más que una cuestión exclusivamente técnica..." (2). Es este nuevo enfoque el que se pretende exponer en el presente epígrafe.

Sin embargo, ¿cuál será la evolución general en dicho período?. El punto de partida ha de ser la expansión por Europa de las experiencias suizas. En Francia se formulan diversas peticiones para incorporar la participación directa en las Instituciones de la III República que se tratará más tarde. ESMEIN dedica un trabajo al tema en el primer número de la "Revue du Droit Public et de la Science Politique", y en el último decenio del siglo XIX numerosos estudios realizan trabajos sobre el tema, en los que desde una perspectiva geográfica e históricamente reducida se intenta analizar los resultados de las Instituciones en relación a sus respectivos marcos jurídicos (3).

-
- (2) MIRKINE GUETZEVITCH, B. - "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". París 1.931. Página 140.
- (3) Se pueden citar como más significativos los trabajos de:
- CURTI, T. - "Le Référendum: histoire de la législation populaire en Suisse". París 1.905.
 - DEPLOIGE, S. - "Le Référendum en Suisse". Bruxelles - 1.892.
 - GRASSI, G. - "Il Referendum nel Governo di Gabinetto". Milán 1.912.
 - GEORG, E. - "Le contrôle du peuple sur la politique extérieure". Geneve 1.914.
 - SIGNOREL, J. - "Etude de Législation comparée sur le Referendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif". París 1.896.

A partir de dichos análisis, se produce una cierta inter-relación dialéctica entre teoría y práctica que - conduce a hacer de "Las Instituciones de Democracia directa" (4) tema de moda del primer tercio del siglo XX.

Desde una perspectiva teórica se intentará analizar cuál es la naturaleza jurídica de la participación directa, cuál puede ser su aportación en la crisis del Estado Liberal y qué nuevas formas y funciones jurídicas ha de - adoptar la participación popular para cumplir adecuadamente esas tareas.

Por otro lado, los textos constitucionales, bien creados "ex-novo" en dicho período, bien introduciendo modificaciones en los ya existentes, aceptando básicamente los esquemas históricos de ordenación del poder, (en especial - los presupuestos del régimen parlamentario) incluirán formas de participación directa entre sus Instituciones, aunque ampliando su ámbito de acción: no sólo se atribuirá al pueblo el poder constituyente y en determinadas ocasiones - el poder legislativo, sino que se le atribuirá una función de control, como medio de romper el circuito cerrado Gobierno-Parlamento, característico de la crisis del parlamentarismo. A través de la combinación del Referendum en sus dos

(4) Esta denominación será la más frecuente en los años - veinte y siguientes y servirá de título a la obra más importante desde una perspectiva jurídica y descriptiva en relación al tema: "BATTELLI, M. - "Les institutions de démocratie directe en Droit suisse et comparé moderne". París 1.932.

formas, el proceso político se desplazaba entonces sobre un horizonte triangular (Gobierno, Parlamento-Pueblo) (5) con la consiguiente reestructuración del sistema político. La participación directa no constituye solamente una de las características del constitucionalismo de entreguerras (6), - sino que dicha participación popular adopta en esos textos nuevas formas que suelen implicar la responsabilidad de alguno de los órganos del sistema parlamentario. MIRKINE, refiriéndose precisamente a las tendencias del Derecho Constitucional de entreguerras sintetiza en cuatro apartados las principales fórmulas de participación directa en los nuevos textos constitucionales:

- Revocación del Jefe del Estado por votación popular.
- Disolución de las Cámaras por Referendum, iniciado a instancias del Jefe del Estado.
- Disolución de las Cámaras por iniciativa popular, seguida de Referendum.
- Disolución de las Cámaras como consecuencia de la votación popular del texto de una Ley (7).

(5) SANTAMARIA, J. - "Participación política y democracia directa". Madrid 1.973. Página 773.

(6) MIRKINE GUETZEVITCH, B.- Obra citada. Página 117.

(7) MIRKINE GUETZEVITCH, B.- Obra citada. Página 139.

Por último, la doctrina constitucional, a partir de tales ejemplos, intentará examinar y polemizar respecto al tema de en qué medida dichas fórmulas de participación popular son compatibles con el Régimen parlamentario. El profesor BURDEAU refiriéndose a dicho tema dice: "Generalizado hasta el punto de haberse situado en la mayor parte de las Constituciones europeas, la votación popular, tal como la concibe el gobierno directo ha tomado una significación, que no conocía en los escasos Estados donde ella estaba anteriormente en vigor. Sin embargo, es en función de esta nueva significación, el que sea concebible con el Régimen parlamentario" (8). En torno a los años 30 son numerosos los trabajos sobre dicho tema e inclusive el Instituto de Derecho Comparado le dedica la sesión de 1.931.

El presente epígrafe intenta, por tanto, analizar la participación directa desde estos nuevos enfoques y problemas, tomando como base la dialéctica descrita, aunque su desarrollo, con fines de claridad expositiva se haga siguiendo separadamente las diferentes corrientes en la dogmática del Derecho Público francés, alemán, y finalmente la plasmación constitucional de dichos problemas, señalando por último la importancia de la teoría política y jurídica, forjada en dicho período en la medida en que se construirán los moldes que más tarde, el constitucionalismo contemporáneo, utilizará. Ciertamente en dicha exposición se marginan muchos autores y corrientes de pensamiento cuya importancia

(8) BURDEAU, G. - "Le regime parlementaire dans les constitutions europeennes d'après-guerre". París 1.932. Página 243.

científica desde muy diversas perspectivas es fundamental, pero que sin embargo se apartan de los dos temas anteriormente mencionados y cuya aportación a la teoría jurídica - de la participación directa no parece relevante. Tal es el caso, por ejemplo, de ROBERT MICHELS que desde su perspectiva elitista rechaza la participación directa del funcionamiento de los partidos políticos (9). Igualmente se puede citar a HANS KELSEN que en su "Teoría del Estado" dedica dos breves páginas al Referendum como fuente jurídica - (10). Sin duda quedan otros muchos que podrían ser mencionados.

(9) MICHELS, R. - "Los partidos políticos". Capítulo

(10) KELSEN, H. - "Teoría general del Derecho y del Estado". Madrid 1.968. Página 146.

2.3.2. LA COMBINACION DE LA PARTICIPACION DIRECTA CON
EL REGIMEN PARLAMENTARIO: ACTITUDES EN LA TEO-
RIA DEL ESTADO FRANCESA.

Como queda esbozado por los epígrafes precedentes, la teoría de la participación directa marcha estrechamente ligada a la vida política francesa; baste recordar las polémicas en torno a dicho tema durante la segunda mitad del siglo XVIII o las experiencias plebiscitarias del bonapartismo (1); no es por tanto de extrañar la especial sensibilidad por el tema en la doctrina constitucional francesa.

El punto de partida será como se señalaba en otro lugar (véase epígrafe 2.1.3.), la teoría de la Soberanía nacional, virtualizada en Soberanía parlamentaria - en las leyes constitucionales de la III República. La oligarquía republicana de tradición parlamentaria que LUIS - NAPOLEON había tenido marginada, toma las riendas del poder en 1.874 y su plasmación a nivel constitucional será la ley constitucional de 1.875, que en su Artículo 1º dice: "el poder legislativo se ejerce por dos Asambleas: la Cámara de Diputados y el Senado", que a la par que proclama la hegemonía de las Cámaras, destierra cualquier posibilidad de ejercicio del "appel au peuple" con las connotaciones bonapartistas que contenía dicha Institución.

(1) "La idea de Referendum se asocia generalmente al régimen político Suizo, sin embargo en su forma moderna tiene su origen teórico e institucional en la Revolución Francesa". SANTAMARIA, J.- "Participación política y democracia directa". Madrid 1.973. Página 746.

Sin embargo, diez años después, la clase política francesa empieza a verse influida por los juicios positivos que se vierten en torno al funcionamiento de la participación directa en Suiza. Ya en epígrafe anterior, se ha tomado constancia de la evolución semántica que sufre el vocabulario político francés, con la aparición del buen Referendum y el mal Plebiscito.

Pruebas en parte de dicha influencia son las frecuentes demandas presentadas ante la Asamblea Nacional, solicitando la incorporación de fórmulas de participación directa en el funcionamiento de la III República (digo en parte porque algunas otras peticiones tenían un claro significado plebiscitario) (2).

La respuesta a dichas demandas será siempre negativa, recurriendo sistemáticamente al cómodo expediente de declarar estas demandas como inconstitucionales. El razonamiento, en síntesis, será el siguiente: La Ley constitucional de 25 de Febrero de 1.875 confiere el poder legislativo a las Cámaras; es así que con el Referendum esa facultad es transmitida al pueblo, luego el Referendum legislativo, aunque no esté expresamente prohibido, hay que considerarlo contrario a la Constitución.

(2) Así por ejemplo: LABOULAYE (15-9-1.871), HERVÉ DE SAI SY (8-12-1.871), TURQUET (18-11-1.873), NAQUET (28-1-1.875), etc.

Frente a tales argumentos, los defensores de la participación directa intentarán dar un giro al tema a fin de obviar la posible inconstitucionalidad del Referendum legislativo. En 1.905 en relación al tema de la separación Iglesia-Estado, un diputado solicitará un Referendum previo de carácter consultivo y cuyo resultado no sería vinculante para las Cámaras. En el mismo sentido serán más tarde presentadas demandas en 1.909 y en 1.914. En todo caso, la cuestión será resuelta por la vía de la inconstitucionalidad. ESMEIN en sus "Elements de droit constitutionnel" - explicaría el sentido de la resolución: "presentado bajo la forma de una simple consulta, el veredicto del pueblo - se impondría a las Asambleas legislativas. ¿Cómo osarían - contradecir la voluntad expresa del cuerpo del que ellas - son emanación?. En realidad nada diferenciaría al Referendum de consulta del Referendum de ratificación" (3).

Sin embargo, dejando de lado el analizar con mayor profundidad dicha polémica, cuyo ámbito e interés es limitado, entremos en el tema más amplio, planteado por desplazamiento del anterior, de la compatibilidad de la participación directa, no sólo con el concreto Artículo 1º de la Ley del 75, sino con el sistema parlamentario que inspira la III República.

(3) ESMEIN, A. - "Elements de droit constitutionnel française et comparé". París 1.921. Volumen I. Página 427.

El tema será planteado en primer término, en la teoría del Estado francesa, por ESMEIN, en 1.894, manteniendo su vigencia en los primeros años del siglo XX y adquiriendo especial efervescencia a partir de 1.919 con la aprobación de la Constitución de Weimar, aunque, dado el rechazo de la participación directa a nivel parlamentario en la III República Francesa, la polémica vaya paulatinamente adquiriendo un mayor carácter teórico y academicista.

Para ESMEIN, del que es conocido "su pragmatismo jurídico anclado en su temperamento de historiador" (4) la Democracia directa y el Régimen representativo son dos formas antinómicas de gobierno. La primera deriva del principio de la Soberanía popular, la segunda de la Soberanía parlamentaria". La combinación de géneros diferentes, dirá, "presenta una gravedad distinta en política que en literatura" (5) como han demostrado teóricamente MONTESQUIEU, - SIEYÈS ó DE LOLME, y a nivel práctico las experiencias suizas y americanas, donde "parece bastante claro que, si el Referendum (junto a la iniciativa popular) no ha hecho en suma demasiado mal, si ha impedido hacer mucho bien (6).

Sin embargo, frente a tal requisitoria, los dos grandes maestros clásicos de la dogmática francesa de Derecho Público de principios de siglo, HAURIOU y DUGUIT ven -

(4) HALBECQ, M. - "L'Etat, son autorité, son pouvoir". París 1.965. Página 51.

(5) ESMEIN, A. - Obra citada. Página 425.

(6) ESMEIN, A. - Obra citada. Página 439.

como posible, e incluso positiva, la combinación de la participación directa con el Régimen parlamentario.

HAURIOU, en su clásico "Principes du droit public et constitutionnel", ve en el Referendum una manifestación del poder, del sufragio (7) poder, al que estima necesario abrir los mayores márgenes posibles. Ciertamente en el I Imperio como con NAPOLEON III, se trocó en Plebiscito, pero "dichos recuerdos no deben pesar eternamente sobre nuestra historia" (8), ya que en principio, no hay ninguna objeción para "combinar la organización representativa de los estados modernos con el Referendum inspirado en la Democracia de los estados antiguos" (9). Vemos, pues, la divergente perspectiva del profesor HAURIOU, en relación a ESMEIN. Sin embargo, justo es reconocer la escasa argumentación en favor de la proclamada combinación entre Referendum y Régimen parlamentario. No obstante el profesor HAURIOU apunta un tema de especial importancia: el papel del Referendum en cuanto instrumento de integración, en la medida en que es una modalidad del poder de sufragio, al que califica como organización política del asentimiento (10).

(7) HAURIOU, M. - "Principios de Derecho Público y Constitucional". Madrid 1.930. Página 386.

(8) HAURIOU, M. - Obra citada. Página 414.

(9) HAURIOU, M. - Obra citada. Página 416.

(10) HAURIOU, M. - Obra citada. Página 419.

Mayor detenimiento dedica al tema de la participación directa el profesor DUGUIT que, si bien no escribe ningún trabajo concreto sobre dicha materia, le dedica varias páginas del Volumen II de su "Traite de Droit Constitutionnel". Para ello, el decano de Burdeos, toma como punto de partida las tesis de ESMEIN, considerando al Gobierno directo y al Sistema Representativo como regímenes diferentes en su propia fundamentación teórica. Sin embargo, dada la inaplicabilidad del Gobierno directo a las diferentes facetas del Estado moderno, si que es posible la combinación lógica de ambas modalidades en un "tercium genus", el Gobierno semidirecto o semirepresentativo en la medida en que complementa las deficiencias del sistema representativo. En efecto, ya en otro lugar (epígrafe 2.1.1.), se citaba la crítica que el profesor DUGUIT hacía a las tesis de MONTESQUIEU y con ellas al sistema representativo en general. Desde la perspectiva del siglo XX, argüirá frente a ESMEIN, las tesis de MONTESQUIEU presentan serias limitaciones: las elecciones no aseguran que los representantes sean verdaderos portavoces de la voluntad general. Frente a ello el sistema de Referendum puede ser un instrumento útil en la medida que "garantiza una concordia tan completa como posible y permanente entre la Asamblea que vota las leyes y el cuerpo de ciudadanos" (11). Por otro lado, lejos de juzgar negativamente las experiencias de Gobierno semidirecto, DUGUIT considera excesivamente generalizantes las afirmaciones de ESMEIN. En cambio el profesor de Burdeos constata que la -

(11) DUGUIT, L. - "Traite de Droit Constitutionnel". Volumen II. Página 477. París 1.923.

intervención del pueblo por la vía de Referendum tiende a ganar terreno y si las decisiones así adoptadas tienen a veces un carácter conservador, no puede considerarse esto más que como una ventaja, en la medida que a la par que - implica la aplicación de principios democráticos sirve de contrapeso a las reformas a veces temerarias de los Parlamentos (12).

Sin embargo, según se ha venido viendo, la teoría constitucional francesa hasta 1.934 por lo que se refiere al tema de la participación directa, había girado - en torno al artículo de ESMEIN de 1.894 que constituía, a excepción de ciertos análisis sectoriales y concretos, el centro del debate. Será preciso esperar a 1.931, igualmente en la "Revue de Droit Public", con el artículo de CARRE DE MALBERG "Considerations theoriques sur la question de la combinaison du Referendum avec le parlamentarisme", para encontrar una construcción positiva del tema.

En efecto, CARRE DE MALBERG, tras advertir la posibilidad de un doble tratamiento del tema, técnico y - teórico, opta por el segundo nivel como ya anuncia en el título de su artículo. Para ello, CARRE DE MALBERG toma - como punto de partida lo que considera el dogma central - del Estado Liberal: "la Ley en cuanto expresión de la voluntad general". Situando el régimen parlamentario en una perspectiva histórica, éste aparece como una formulación

(12) DUGUIT, L. - Obra citada. Página 490.

política de transición en el proceso de transformación de la Monarquía absoluta al Régimen Democrático. Si el principio de Soberanía Nacional y el Sistema Parlamentario - que de él se deriva son válidos, en una primera fase, en razón a "la falta de instrucción de la comunidad y la incapacidad de gestionar sus intereses", sólo el Referendum, como complemento de la idea de representación, puede hacer legítimo el fenómeno de "sustituismo" (13) que con tanta frecuencia se dá en el Régimen Parlamentario: en la medida en que, a través de la Institución referendaria, - "el pueblo puede manifestar un sentimiento contrario a lo manifestado en su nombre por los representantes" (14).

En efecto, la lógica del razonamiento de CARRE, desde una perspectiva histórica, a partir de los dogmas - analizados en el epígrafe 2.1., es aplastante como ya se señaló entonces: la participación directa es la consecuencia lógica de los planteamientos roussonianos que están - en la base del Estado moderno, y ésto no sólo frente al Régimen Parlamentario. Sin embargo, con independencia de dichas "Consideraciones teóricas" lo que más preocupaba - era la incidencia real en el funcionamiento del sistema - parlamentario, tema que se deja a veces de lado al examinar el trabajo de CARRE y que por otra parte constituye - una aportación fundamental a la teoría constitucional.

(13) SANTAMARIA, J. - Obra citada. Página 772.

(14) CARRE DE MALGERG, M. - "Considerations theoriques - sur la question de la combinaison du referendum - avec le parlamentarisme", en "Revue de Droit Public et de la Science Politique" 1.931. Página 232.

En este sentido hay que adelantar los presupuestos generales de que parte el pensamiento de CARRE DE MALBERG. Es preciso por tanto situar previamente al autor en la corriente iuspositivista autoritaria y, en cuanto tal, las peculiaridades de su modo de entender el Régimen Parlamentario. En efecto frente a la corriente casi general entre los constitucionalistas franceses de los años 20, de ver en el Régimen Parlamentario un sistema de colaboración de poderes con hegemonía del ejecutivo, CARRE DE MALBERG quizá sea el único que exprese temor ante la cada vez mayor hegemonía del poder legislativo, como muestra en las páginas que dedica al tema en el Volumen II de su "Contribution a la theorie generale de d'Etat", publicada en 1920 (15). Cuando en 1.931, escribe sobre el Referendum, no sólo interesa su planteamiento teórico, sino desvelar el verdadero papel que puede jugar dicha Institución en la dinámica parlamentaria: el servir de contrapeso a la actuación de las Cámaras (16). Con ello, CARRE abre el camino para convertir el Referendum en instrumento del tradicionalismo antiparlamentario que hará suyos los argumentos de CARRE DE MALBERG (17). Sin embargo será un cuarto de siglo después, cuando el pensamiento de CARRE adquiriera plena vigencia a través del pensamiento constitucional del GENERAL DE GAULLE, cuyo estudio se hará al analizar la V República Francesa.

(15) Véase CARRE DE MALBERG, M. "Contribution a la theorie generale de l'Etat". Volumen II nº 294 y ss. París 1.920.

(16) CARRE DE MALBERG, M. - Obra citada. Página 227.

(17) Véase por ejemplo TARDIEU, A. "L'heure de la decision" París 1.934. Página 229 y ss.

A partir del trabajo de CARRE, parece zanjada la cuestión de la posible combinación Régimen Parlamentario-Referendum, desde una perspectiva teórica. No obstante dos - opiniones de la década de los años 30, merecen ser reseñadas aquí por el enfoque técnico-constitucional que hacen - del tema.

Por un lado, el ya mencionado MIRKINE GUETZEVITCH, que examina con cierta reticencia la participación directa en nombre de su teoría de la racionalización del poder como tendencia fundamental en el desarrollo del Derecho constitucional moderno; para MIRKINE el Referendum no es idóneo en cuanto técnica para la libertad (18). En efecto, en aquellos países, argumentará, en que por falta de educación política el electorado no es disciplinado, el Parlamento está más capacitado para tomar decisiones; en cambio, en los restantes países, el elector con su voto electoral se está pronunciando respecto a un programa, con la ventaja de que expresa su opción para varias medidas conjuntamente; y si se trata de un problema surgido con posterioridad a las elecciones parlamentarias, MIRKINE se muestra partidario de la disolución de las Cámaras, institución de la que se hace valedor (19).

(18) MIRKINE. - Obra citada. Página 165.

(19) La opinión de MIRKINE sobre el tema de la participación directa es expuesta en varias ocasiones: "Revue du Droit Public" de 1.932; Anuario de "L'Institut International de Droit Public"; Prólogo al libro de BATTELLI, "Institutions de Democratie directe". Sin embargo, donde se expone más en relación a todo su pensamiento es en "Nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". París 1.931. Página 139 y ss.

Otro autor ya mencionado, que se ocupa de la participación directa como una de las características del Derecho Constitucional de entreguerras es el profesor BURDEAU - en su trabajo "Le regime parlementaire dans les Constitutions europeennes d'après-guerre". Sin embargo BURDEAU es - más favorable a las Instituciones de Democracia directa, en la medida en que no considera éstas técnicamente incompatibles con el Régimen Parlamentario y pueden ser en cambio un buen complemento. Sin embargo, formula una observación que merece ser señalada: la votación referendaria no distorsiona el Régimen Parlamentario en tanto respeta la lógica de - éste y, en consecuencia, la intervención popular queda reducida a un complemento de la actividad parlamentaria. El pueblo podrá por tanto aprobar las Leyes bien directamente, - bien a través de sus representantes, y en caso de contradicción entre una y otra instancia las Cámaras deberán ser disueltas. En cambio, "permitir al Jefe del Estado dirigirse al pueblo, ya para defenderse de una proposición de revocación, o bien para dirigirse contra la Asamblea, es introducir en el estatuto parlamentario un germen de cesarismo y - un fermento dictatorial". (20).

(20) BURDEAU, G. - "Le regime parlementaire dans las Constitutions europeennes d'après-guerre". - París 1.932. Página 274.

2.3.3. LA PARTICIPACION DIRECTA EN LA CRISIS DEL ESTADO
BISMARKIANO: LAS APORTACIONES DE LA TEORIA DEL -
ESTADO GERMANO.

Frente al prolijo tratamiento que se da al tema de la participación directa en la dogmática iuspublicista francesa, sorprende el reducido tratamiento del tema entre los autores alemanes, máxime habida cuenta de las ricas elaboraciones de teoría jurídica, que existen en lengua germana. Sin embargo, indirecta y marginalmente se puede encontrar referencias a la Democracia inmediata (1) que constituyen una valiosa aportación para matizar jurídicamente las Instituciones de participación directa, tanto desde una perspectiva estrictamente teórica, como para comprender la génesis y evolución de la Constitución de Weimar.

En este aspecto la primera corriente significativa es el iuspositivismo y sus importantes aportaciones en relación a la naturaleza jurídica de la participación directa. El punto de partida será la personificación jurídica del Estado, que constituye la gran aportación de la dogmática

(1) Si bien el término germano Unmittelbaren, en estricta traducción literal, puede entenderse tanto como Democracia directa o como Democracia inmediata, la mayoría de los traductores, al pasarlo a lenguas latinas, lo convierten en "Democracia inmediata". Véase por ejemplo a FERNANDO DE LOS RIOS en su clásica y excelente traducción de la "Teoría del Estado" o a JULES FREUND comentando a Max Weber en su "Sociologie de Max Weber".

ca alemana a la Teoría del Estado a partir de GERBER (2). Pues bien, la consecuencia lógica de considerar al Estado como persona jurídica es el traspaso de la Soberanía al Estado; la personalidad estatal pasa a ser el titular del único poder que merece calificarse como soberano, que se expresa a través de los diferentes órganos estatales, de los que la teoría alemana hace una detenida elaboración. Con ello, el tema de la participación directa queda desideologizado como más tarde señaló MIRKINE (3) al dejar de ser el procedimiento por antonomasia de expresión de la Soberanía popular. Como dirá LABAND "todo lo que se ha podido obtener por la personificación del Estado, para la construcción jurídica y el desarrollo científico del Derecho Público quedaría sacrificado designando de nuevo al monarca o al pueblo como soberanos" (4). Ciertamente que a veces puede parecer que se trata de una mera innovación terminológica, pero aun cuando así fuera, el resultado fue un importante replanteamiento del tema desde una perspectiva jurídica, que conduce al esbozo de nuevos enfoques, tanto en la doctrina alemana posterior, como en la ya examinada dogmática iuspublicista francesa.

(2) "La condición previa de toda construcción jurídica - del Derecho Político es el concebir al Estado como una persona jurídica". dirá GERBER. Citado por FERNANDO DE LOS RIOS en "Introducción a la Teoría del Estado" de JELLINEK. Buenos Aires 1.973. Página

(3) Me refiero a la obra anteriormente citada "Les nouvelles tendances de Droit Constitutionnel".

(4) LABAND, P. - "Le droit public de l'Empire allemand". París 1.900. Volumen I. Página 158.

El primero que desarrollará plénamente el tema desde dicha perspectiva, será JELLINEK, que en su "Teoría del Estado", tras analizar el concepto de órgano estatal y sus diferentes clases, califica al pueblo como "órgano inmediato" por excelencia de los Estados Republicanos. Dicho órgano inmediato podrá expresarse bien por sí mismo - en las Democracias inmediatas, bien a través de otro órgano secundario, el Parlamento, en los regímenes representativos; "en ambas formas de Democracia, en la inmediata y en la representativa, el pueblo es órgano del Estado" dirá JELLINEK (5). De este modo, bien que fuertemente criticado posteriormente (por ejemplo, por CARRE DE MALBERG en su "Contribution a la Theorie generale de l'Etat") para - JELLINEK el Referendum y la decisión de un Parlamento, - son "una doble declaración de voluntad de un órgano inmediato único, el pueblo" (6), lo cual a parte de la función desmitificadora de la participación directa, anteriormente mencionada, abría la puerta al Referendum de arbitraje, desde el momento en que el pueblo en cuanto órgano estatal, no se manifestaba tan solo en la elaboración

(5) JELLINEK, G. - "Teoría del Estado". Buenos Aire - 1.973. Página 441.

(6) BATTELLI, M. - "Les institutions de democratie directe". París 1.932. Página 258.

de reglas jurídicas, sino que podía igualmente, en función de su condición de órgano supremo, pronunciarse para desautorizar a otros órganos subordinados (7).

Sin embargo, sin restar importancia a los autores citados, que examinan la participación directa desde una perspectiva positivista, será el enfoque sociológico de MAX WEBER, el de mayor interés para un análisis político del tema y, por otra parte, el de mayor influencia posterior a través de la Constitución de Weimar.

Parece difícil glosar en breves líneas los rasgos generales de MAX WEBER, autor, por otro lado, harto comentado. Se indicará aquí tan solo, lo inexcusable para comprender su análisis de la participación directa.

En este sentido la primera advertencia ha de ser en relación al significado de la obra de MAX WEBER en el contexto de la Ciencia Jurídica. En dicho aspecto puede ser considerada como el primer enfoque de tipo sociológico entre los autores mencionados en el presente trabajo. Con ello no se trata tanto poner de relieve un carácter empírico en su análisis (es sobradamente conocido el antidogma-

(7) Contrasta por ejemplo las tesis de JELLINEK y el Referendum de arbitraje como consecuencia práctica, con las teorías en boga en la Revolución Francesa en que se polemizaba en torno a la posibilidad de considerar al pueblo "en cuanto simple poder constituido" (así ocurre, por ejemplo en la discusión en la Convención, del proyecto de Constitución elaborado por CONDORCET).

tismo metodológico weberiano), como situar en la esfera so
cial el centro de su estudio de los fenómenos políticos, -
con preferencia a los debates en torno a las formas jurídi
cas, que era el tipo de análisis predominante en los auto-
res examinados hasta aquí, en el presente epígrafe. Será -
preciso, por tanto, olvidar la clásica perspectiva de las
funciones estatales y su apriorística asignación a unos ór
ganos, y sustituirlo por el mero análisis del fenómeno es-
tatal en cuanto fenómeno de dominación (8); recuérdese su
clásica definición del Estado como "aquella comunidad huma
na que dentro de un territorio determinado reclama con éxi
to el monopolio de la violencia física legítima" (9).

Aceptadas dichas premisas, la primera constata-
ción será la inviabilidad de lo que venimos denominando De
mocracia directa. En efecto, aquel régimen de gobierno en
que, bien por la suposición de que todo el mundo está en -
principio igualmente calificado para la dirección de los -

(8) Dichas palabras podrían ser igualmente aplicables a -
DUGUIT, en que bajo la influencia de DURKEIM, arranca
igualmente de presupuestos sociológicos, sin embargo,
en el autor francés se trata sólo de unas "premi
sas" metodológicas en que asentar científicamente la
disciplina, pero sus temas luego se desarrollan en -
los estrictos márgenes de la técnica jurídica. Claro
ejemplo de ello puede ser el tratamiento del tema de
la participación directa, en que comienza advirtiendo
de su concepción realista y la distinción gobernantes
-gobernados como punto de partida. Sin embargo, adver
tido esto ("cela rappelle" serán sus palabras) analiza
el tema en los términos desarrollados en el epígrafe
anterior.

(9) WEBER, M. - "Economía y sociedad". México 1.969. Pági
na 1.056.

asuntos comunes, o bien porque reduce a lo mínimo el alcance del poder de mando, el poder está carente de una organización de la dominación, es un régimen de ámbito reducido de aplicación (MAX WEBER señala las características de las asociaciones en que tiene lugar dicha forma de gobierno) - así como de una esencial "inestabilidad" (10).

La única dominación por tanto estable y posible a nivel estatal, es aquella en que existe una organización al respecto frente a las masas dominadas, dominación que - encuentra los motivos de legitimación en la racionalidad, - la tradición o el carisma, dando lugar a los tres clásicos modelos puros de dominación: racional-legal, tradicional y carismática. Pues bien, ¿cuál es el papel de lo que hasta ahora se ha denominado participación directa en cada uno - de los modelos mencionados?.

En primer término, si la participación directa entendida en términos roussonianos, en cuanto negación del dualismo gobernantes-gobernados, no es viable en la práctica, las Instituciones, que pretenden hacer posible dicha - forma de participación, son ante todo un instrumento de poder, instrumento que, en principio, entra dentro del ámbito de la dominación carismática.

En efecto, salvo en muy contadas ocasiones, la participación directa cumple la función de explicitar un - apoyo al caudillo y una manifestación de su carisma. En - función de ello, MAX WEBER trastoca el sentido del término

(10) WEBER, M. - Obra citada. Página 701 y ss.

Plebiscito y sus derivados (plebiscitario y plebiscitarismo), que ya no tienen su base en el contenido de la participación popular, sino en la función que cumplen. De este modo, tendrá para MAX WEBER un carácter plebiscitario toda votación en que, con independencia de su contenido, sirva para reforzar el carisma del caudillo (11).

Sin embargo, bien que el Plebiscito sea ante todo un instrumento dentro de la órbita de la dominación carismática, ésta, en cuanto modelo puro, encuentra su fuente de legitimidad en las especiales cualidades del "profeta, héroe o demagogo". No obstante, es en el momento del tránsito hacia la cotidianidad, cuando el Plebiscito alcanza su plena significación. Bien en la designación por el propio caudillo de su sucesor, bien en su selección por sus discípulos "el carisma tiene la causa de su eficacia - en la fé de los dominados, dirá MAX WEBER, y en consecuencia, no se puede prescindir del reconocimiento del sucesor por estos últimos" (12), fase en la cual el Plebiscito es el instrumento idóneo. Como dirá el propio MAX WEBER, dicha aclamación no es ninguna elección en el sentido de la elección moderna de Presidente o diputado, sino de acuerdo con el sentido auténtico de este hecho, algo enteramente heterogéneo: conocimiento o reconocimiento de la presencia

(11) MAX WEBER, y en general la doctrina alemana a partir de él, calificará de plebiscitaria la elección por sufragio universal y directo de la suprema magistratura del Estado.

(12) MAX WEBER. - Obra citada. Página 159.

de una facultad no surgida sólo por elección, sino preexistente, de un carisma a cuyo reconocimiento, por el contrario, tiene derecho..." (13).

¿Cuál es el valor de estas técnicas plebiscitarias y de participación directa en la dominación racional?. En primer término, es preciso advertir de las preferencias de MAX WEBER por el Régimen Parlamentario para el Estado - de masas moderno, régimen en el que veía "un baluarte contra la dominación del populacho a la vez que una garantía contra los abusos del absolutismo monárquico y burocrático" (14) en la medida en que, si bien el ejercicio diario de la autoridad está en manos de una burocracia, ésta se somete al imperio del Derecho cuando la actividad de estatuir las Leyes y de supervisar su instrumentación se hallan bajo el control de los líderes políticos, que tienen su asiento en el Parlamento.

Pues bien, a partir de tales presupuestos (la - preferencia por un Régimen Parlamentario por las razones - expuestas), MAX WEBER centrará su análisis en examinar los problemas que puedan surgir cuando la burocracia se interfiere en el proceso político, lo que podríamos denominar - "las patologías" de la dominación legal, así como las condiciones idóneas del Régimen Parlamentario, tema por otro lado en el que puso especial interés en la medida en que - veía implicado en el mismo al Estado bismarkiano de su - tiempo.

(13) MAX WEBER. - Obra citada. Página 861.

(14) BENDIX, R. - "MAX WEBER". Buenos Aire 1.970. Página - 420.

Básicamente entendía MAX WEBER que dichas patologías podían ser de dos tipos:

En primer término, a causa de la estructura económica y social podía existir una hiperburocratización del Parlamento a causa de un exceso de profesionales de la política junto a una ausencia de profesionales para la política; en síntesis, la falta de una clase política que dotase al Parlamento del liderazgo político que le corresponde produciéndose una cierta burocratización parlamentaria. - Con independencia de otras medidas para tal supuesto, MAX WEBER veía en el plebiscitarismo, entendido en el sentido antes mencionado, un posible contrapeso de dicha hiperburocratización, en la medida en que podía crear las condiciones de un cierto liderazgo político en la suprema magistratura del Estado.

Un segundo riesgo que veía MAX WEBER en el Régimen Parlamentario del Estado de masas moderno era el eclipsamiento del Parlamento frente a una onnipotente burocracia, que terminaba por vaciar de sentido la actividad parlamentaria. En dicho supuesto, "el Referendum puede sin duda constituir un regulativo y correctivo útil, aunque funcionalmente limitado" (15), pues una excesiva confianza en las virtudes del Referendum puede conducir a privar de funciones a un Parlamento, ya debilitado sin que a su vez la

(15) LOEWENSTEIN, K. - "MAX WEBER staatspolitische Auffassungen in der sich unserer Zeit". - Frankfurt 1.965. Página 33.

votación popular llegue a cumplir adecuadamente dichas tareas, pues, como dirá textualmente MAX WEBER, el Referendum no será instrumento idóneo para la formación de las leyes, ya que, "no conoce el compromiso en el que descansa, inevitablemente, en todo Estado de masas, la mayoría de todas las leyes" ni tampoco es "adecuado medio de control y crítica de funcionarios todo poderosos" (16).

En síntesis, la participación directa, bien que sea una Institución propia del modelo de dominación carismática, puede ser un útil instrumento no sólo en la aprobación de textos constitucionales (tema del que MAX WEBER no se ocupa mas que marginalmente), sino principalmente en la remodelación del Régimen Parlamentario en el Estado de masas contemporáneo.

Por último, no parece posible referirse a la ciencia política germana anterior a la Segunda Guerra Mundial, sin mencionar la obra de C. SCHMITT, cuya influencia es sobradamente conocida (17).

(16) MAX WEBER. - Obra citada. Página 1.112 y ss.

(17) LUCAS VERDÚ, P. - "Curso de Derecho Político". Madrid. Volumen I. Página 86.

Su obra es tanto la construcción de la teoría decisionista, a partir de un riguroso análisis del Estado Liberal, como una exégesis de la Constitución de Weimar a partir de las premisas teóricas del decisionismo - antiformalista, distinción necesaria, ya que, aunque a veces sea difícil separar ambos aspectos, en el presente epígrafe no se pretende, tanto analizar la Constitución de Weimar, cuyo estudio se realizará más tarde, como examinar las formulaciones, objeciones y tareas que se asignan desde una perspectiva teórica a la participación directa en la teoría jurídica del primer tercio de siglo, en el que C. SCHMITT, ocupa con todos los honores un lugar principal.

Desde esta perspectiva, la obra de C. SCHMITT puede ser entendida como una prolongación científica de la obra de MAX WEBER (que está continuamente presente en la obra de SCHMITT), en la que predomina la metodología jurídica (la obra de C. SCHMITT está centrada en la Teoría del Estado) y a partir de una actitud previa fuertemente crítica del Estado Liberal.

En principio, C. SCHMITT distingue entre Estado Legislativo (con un sistema cerrado de legalidad) y Estados basados en un principio de legitimación, entre los que a efectos del presente trabajo merece especial interés el Estado Democrático-Plebiscitario. "La distinción propuesta, dirá SCHMITT, entre Estado Legislativo y Estados basados en un principio de legitimación la encuentro más fértil para el conocimiento de la realidad estatal, que cualquiera de las restantes distinciones -

surgidas de situaciones históricas" (18).

Por Estado Legislativo, entiende SCHMITT, "Un determinado tipo de comunidad política, cuya peculiaridad consiste en que ve la expresión suprema de la voluntad común en la proclamación de una especie cualificada de normas que pretenden ser derecho y a las que en consecuencia son reducibles todas las demás funciones estatales" (19). El Estado Legislativo sería por tanto lo que en Europa se venía denominando Estado Liberal de Derecho. En él, el lugar central lo ocupa la Ley y su principio justificador - sería la racionalidad de la legalidad.

Sin embargo, el concepto de Ley ha sufrido, según SCHMITT, una serie de transformaciones, que han culminado en un normativismo y funcionalismo, que han trasladado la racionalidad material y objetiva de la Ley a su procedimiento de elaboración. La Ley ya no es norma general de interés general, sino una norma elaborada por un procedimiento especialmente garantizado. La base del Estado Legislativo parlamentario, ya no es la confianza en la Ley, sino que la majestad y dignidad de ésta, dependen exclusivamente e inmediatamente "de la confianza en la justicia y en la razón del legislador mismo y de todas las instancias - que participan en el proceso legislativo" (20). Como es -

(18) SCHMITT, C. - "Legalidad y legitimidad". Madrid - 1.971. Página 9.

(19) SCHMITT, C. - Ibidem. Página 4.- Sobre dicho tema, puede verse igualmente el Capítulo - 13 de "Teoría de la Constitución" relativo a "El concepto de ley propio del Estado de Derecho".

(20) SCHMITT, C. - Ibidem. Página 32.

natural, en dicho modelo estatal "el legislador es siempre uno, el legislador, sin más, y toda concurrencia de legisladores de distinta categoría y de conceptos de Ley relativizados entre sí, destruye al propio Estado Legislativo" - (21).

En dicho contexto el Referendum en sentido estricto es definido como votación popular sobre confirmación o no de un acuerdo del cuerpo legislativo y del que SCHMITT hace la siguiente precisión: "no es recomendable designar como Referendum indistintamente todos los casos de votación popular (iniciativa popular, plebiscito, etc.) sino que debe reservarse para el caso en que se someta a los ciudadanos un acuerdo de la representación popular" - (22). Es decir, que el Referendum es reservado para aquella forma de participación directa que no llega a introducir un principio de desconfianza en el actuar del Parlamento, legislador por antonomasia del Estado Legislativo Parlamentario. En consonancia con la lógica del sistema en que el Referendum se encuentra inmerso, las normas así aprobadas no gozan de una especial fuerza y en cierta forma el valor de la aprobación popular es paralelo a la sanción real con que en el régimen Monárquico culminaba el proceso legislativo, pero no goza de un carácter creador.

El Estado Democrático-Plebiscitario, por el contrario, cuenta con un principio de legitimación: la decisión popular. Frente a la idea de representación, propia -

(21) SCHMITT, C. - Obra citada. Página 29.

(22) SCHMITT, C. - "Teoría de la Constitución". Madrid. - Edt. Revista de Derecho Privado. Reimpresión sin fecha. Página 302.

del Estado Legislativo Parlamentario, se opone "la lógica democrática-plebiscitaria del pueblo soberano inmediatamente presente, que se identifica consigo mismo" (23). - Frente a la racionalidad de la norma y del principio de legalidad "la manifestación plebiscitaria no es una norma, sino como acertadamente expresa el término decisión popular, es una decisión tomada por una voluntad" (24).

De este modo la participación directa puede adoptar dos formas distintas, Referendum y Plebiscito, que si bien genéricamente reciben la denominación común de "decisiones del pueblo, son de distinta naturaleza y según el procedimiento legislativo en que aparecen, se insertan en el sistema de legalidad del Estado Legislativo Parlamentario o bien atraen el valor específico propio del acto de voluntad plebiscitario" (25). No obstante para C. SCHMITT, al igual que MAX WEBER, el término Plebiscito tiene un significado más amplio que la mera participación directa objetiva. La elección subsiguiente a una -

(23) SCHMITT, C. - "Legalidad y legitimidad". Madrid - 1.971. Página 143.

(24) SCHMITT, C. - Obra citada. Página 145.

(25) SCHMITT, C. - Obra citada. Página 97. Dos páginas - más tarde SCHMITT reitera este punto, fundamental en su concepción de la participación directa: "Deben, pues, separarse las dos clases de decisión popular, una de las cuales (Referendum) forma parte del sistema del Estado Legislativo Parlamentario, - mientras que en la otra (el Plebiscito) aparece el pueblo como la figura determinante, exclusiva de un sistema democrático-plebiscitario, con una legitimidad plebiscitaria, que ya no es propia del Estado Legislativo; ambos son la expresión de dos tipos de Estado totalmente diferentes".

disolución del Parlamento o la elección por sufragio universal de la cabeza del ejecutivo en la medida en que el veredicto popular no se mueve en el marco de la racionalidad, sino de la decisión o de la voluntad, "ya no es elección, sino que tiene el sentido de un Plebiscito" (26).

Hasta aquí las premisas generales, la lógica y las variantes de la participación directa en el pensamiento Schmittiano. Sin embargo, es preciso examinar los problemas concretos que le plantean a SCHMITT dichas premisas. Dos son los temas fundamentales.

En primer término, directamente ligado a la práctica constitucional de Weimar la compatibilidad o incompatibilidad en un mismo sistema constitucional de ambas Instituciones o como el mismo SCHMITT dirá "la cuestión de saber si pueden o no coexistir dos sistemas jurídicos distintos, uno junto a otro" (27). Pues bien, la respuesta es taxativamente negativa; o bien en situaciones normales y a corto plazo, primará la legalidad parlamentaria; o bien en situaciones de crisis o a largo plazo el sistema de legitimidad democrático plebiscitario despliega inevitablemente su lógica interna. Frente a la legalidad parlamentaria terminará por imponerse la legitimidad plebiscitaria por propia dinámica, justificando lo que dos años después sería una realidad.

(26) SCHMITT, C. - "Legalidad y legitimidad". Página 146.

(27) SCHMITT, C. - Obra citada. Página 104.

Pero en segundo lugar, no solo será la incompatibilidad de dos órganos jurídicos coetáneos lo que hace posible la primacía de la legitimidad plebiscitaria, sino que además, un sistema político fraccionado por las luchas de los partidos "necesita de otra clase de justificación distinta de la del Estado Legislativo Parlamentario. ... sin que hasta ahora haya aparecido por ninguna parte una nueva especie de Constitución que responda a un sistema pluralista perfeccionado" (28). La legitimidad plebiscitaria, concluirá SCHMITT, es la única especie de justificación estatal que hoy debe reconocerse en general como válida, legitimidad por otro lado, que, bien que descansando en la decisión popular "precisa de un gobierno o de cualquier otra instancia autoritaria en la que pueda tenerse confianza" (29), siguiendo el aforismo sieyèssiano, "autoridad desde arriba, confianza desde abajo". Se trata en suma de una reconsideración de la participación directa desde presupuestos plebiscitario-autoritarios, que servirá de base a la transformación de la Constitución de Weimar para las pretensiones del nazismo.

(28) SCHMITT, C. - Obra citada. Página 140 y ss.

(29) SCHMITT, C. - Obra citada. Página 146.

2.3.4. LA SINTESIS DE PARTICIPACION DIRECTA Y REGIMEN
PARLAMENTARIO EN LA PRACTICA CONSTITUCIONAL DE
ENTREGUERRAS.

2.3.4.1. La Constitución de Weimar.

A) Significado de la Constitución de Weimar.

Examinados los debates doctrinales que se producen en torno a la participación directa en el primer tercio del siglo XX, es preciso analizar la traducción de los mismos a nivel constitucional en dicho período, en el que ocupa un lugar primordial la Constitución de Weimar.

En efecto, la formación y desarrollo constitucional de la República de Weimar es un claro modelo para comprender las Instituciones de participación directa, en la medida en que suponen la aplicación de éstas a un régimen parlamentario moderno y en un ámbito geográficamente extenso (60.000.000 de habitantes). Por otro lado, la Constitución de Weimar, haciéndose eco de los debates doctrinales recién examinados, va a esbozar un amplio abanico de Instituciones de participación directa, cuya aplicación va a dar muy divergentes resultados, circunstancias estas, que hacen de la vida constitucional de Weimar, la síntesis de toda la aproximación histórica

que veníamos examinando, y el punto de partida obligado para el exámen de las Instituciones de participación directa en el Derecho Constitucional Contemporáneo.

Se puede decir en cierta medida que la Constitución de Weimar representa el máximo intento de instaurar un régimen liberal acorde con el problema central planteado a los sistemas políticos de principios del siglo XX: estructurar políticamente la Democracia de masas.

En función de dicho problema la formación de la República de Weimar representará la síntesis de los planteamientos teóricos de MAX WEBER (en cierta medida la alternativa liberal más acabada de las tesis marxistas) (1) con el apoyo de una organización de masas que dotará a dichos planteamientos, del imprescindible respaldo popular, papel que será desempeñado por el Partido Socialista Alemán.

Para cumplir dicho objetivo, de incorporar a las masas al sistema político, la Constitución debía superar las desconfianzas de éstas al sistema, sobre la base, tanto de garantizar los derechos liberales

(1) "La influencia de MAX WEBER en la configuración constitucional correcta de la República de Weimar es demasiado conocida como para que no precise aquí más que un tratamiento somero". LOEWENSTEIN, K. "MAX WEBER staatspolitische Auffesungen in der sicht unserer zeit". Frankfurt am Main 1.965. Página 23.

a todos los sectores sociales, como asegurarles su participación en la vida política. Lo primero lo consiguió mediante el establecimiento de unas garantías constitucionales de carácter jurídico-material. Lo segundo, creando ámplios cauces de participación popular, tomados de los diferentes modelos constitucionales republicanos vigentes en la época. De este modo se establece un Presidente de la República elegido por sufragio universal directo, que recuerda al Presidente de los EE.UU.; un Parlamento bicameral en el que la Cámara Baja es elegida por sufragio universal a la proporcional, inspirado en la III República Francesa y por último, se instauran gran variedad de formas de participación directa tomadas en principio de la vecina Confederación Helvética y su Constitución de 1.876. Sin embargo, de las tres, el eje central sobre el que gira la Constitución, es el Régimen Parlamentario siendo las demás formas de participación, como las califica C. SCHMITT "desviaciones" que contienen tentativas e inicios que aspiran a corregir anomalías del sistema parlamentario, a fin de salvar el sistema, pero no a implantar un nuevo tipo de Estado (2). Esta primacía del sistema parlamentario, unido al esfuerzo racionalizador, a veces no seguido de una preocupación por la incidencia de su articulado en la vida política del país, van a hacer que las Instituciones de Democracia direc-

(2) SCHMITT, C. - "Legalidad y legitimidad". Madrid 1.971. Página 138.

ta contenidas en la Constitución de Weimar, sean un modelo (y como tal modelo: teórico, en abstracto) de incorporación de dicha forma de participación a un régimen parlamentario: se prevén, hasta seis variantes de participación directa, - dispersas a lo largo del texto constitucional.

Dicha dispersión puede ser interpretada como - consecuencia de los múltiples retoques, que en - relación al tema se realizaron en el curso de la elaboración y que le harían decir a PREUSS, durante la última lectura ante el pleno de la Asamblea constituyente: "Puede que el texto haya ganado en calidad en el curso de tantas reformas - como ha tenido que sufrir, pero ciertamente ha - perdido en claridad" (3).

En efecto, en contra de lo a veces escrito respecto a la paternidad de PREUSS en el texto constitucional y la influencia de MAX WEBER, a través de su amistad personal con PREUSS, hay que - señalar, como indica LOEWENSTEIN, que dicha influencia Weberiana, tiene otros cauces más generales como "su respetada actividad iuspublicista en círculos reducidos, reunidos con anterioridad a la Asamblea Nacional... o sus proposiciones - formuladas en sus escritos políticos sobre la futura Alemania" (4), ya que si bien son claras -

(3) Citado por CASTELLAN, G. - "L'Allemagne de Weimar". - París 1.972. Página 51.

(4) LOEWENSTEIN, K. - Obra citada. Página 24.

las reminiscencias de los escritos políticos de MAX WEBER en el resultado final, el texto presentado por PREUSS el 20 de Enero de 1.919 preveía tan sólo el Referendum obligatorio para las reformas constitucionales y el Referendum de arbitraje (5), ambos en términos análogos a los de la Constitución Suiza de 1.876. Será sin embargo en ulteriores retoques del proyecto, donde se irán incorporando las restantes modalidades de participación directa, y en especial en la deliberación de la Comisión de la Asamblea Constituyente donde la participación directa encuentra el decidido apoyo de los diputados nacional alemanes y la oposición de PREUSS. El resultado es la aprobación de la iniciativa popular (Artículo 73.3.) el Referendum legislativo de arbitraje y para derrocar al Presidente (Artículos 72, 73) y el Referendum local (Artículo 18). Se prescinde en cambio del Referendum constitucional obligatorio en los términos propuestos por PREUSS, ya que se entiende que va a ser fuértemente criticado por los sectores federalistas, al favorecer los Lander más grandes, si la decisión se adopta por el resultado global, y no se quiere conceder a los Lander la exigencia de la doble mayoría en las reformas constitucionales, tal como figuraba en la Constitución Suiza (Artículo 76).

(5) Referencia tomada de ANGELESCO-MONTEORU, C. "La consultation directe du peuple d'après la constitution de Weimar". París 1.933. Página 61.

B) Análisis de las diferentes modalidades de participación directa.

Como se indicaba en el apartado anterior, la Constitución de Weimar contiene un verdadero catálogo de los diferentes procedimientos de participación directa, que constituye un ámbito amplio abanico de las posibilidades que puede ofrecer dicha forma de participación política en un régimen parlamentario en un Estado moderno. Básicamente, la regulación jurídica y los principales problemas que comporta pueden ser agrupados del modo siguiente:

a) Iniciativa popular.

Se trata de una modalidad de participación directa, ya prevista en la Constitución Helvética de 1.876 y que la Constitución de Weimar incorpora a un marco parlamentario. A través de ella, un determinado número de ciudadanos puede poner en marcha el procedimiento legislativo (o constitucional) mediante la presentación de un proyecto al respecto, bien conteniendo los principios básicos del mismo, bien mediante un texto redactado y pormenorizado en artículos.

En la Constitución de Weimar, según el artículo 73.3. se debe convocar un Referendum "cuando la décima parte de los electores, so

licita que se someta a éste un proyecto de Ley detallado, presentado por el pueblo", o más - exáctamente la décima parte del electorado de la última consulta electoral, según fué establecido mediante Ley en 1.921, siguiendo el - consejo de MAX WEBER (6). Tal precepto aunque se refiere a la posibilidad de Referendum, incluye de modo implícito la posibilidad de la - iniciativa legislativa popular. Sin embargo, - la falta de concreción de dicho artículo, dejó planteados múltiples problemas, motivo de ámplios debates doctrinales en relación al objeto de dicha Institución.

El primer tema pendiente, es si es posible la iniciativa popular en materia constitucional.- A falta de disposiciones más explícitas, los - distintos autores fueron unánimes en admitir - que el pueblo tenía derecho a solicitar la reforma constitucional, siempre que respetase el límite genérico de presentar un proyecto detallado (7). En cambio fué igualmente unánime la doctrina al establecer que sólo serían suscep-

(6) LOEWENSTEIN refiriéndose a MAX WEBER dice: "la iniciativa popular quería verla limitada a solicitud de un - gran número de ciudadanos que él estima aproximadamente en una quinta parte" en LOEWENSTEIN, K. Obra citada Página 56.

(7) Véase por ejemplo en HEMPEL, W. "Probleme der direkten Volksgesetzgebung im deutschen Staatsrecht". Leipzig - 1.928. Página 91.

tibles de iniciativa popular aquellas materias regulables mediante ley material. Pero el tema más polémico fué la extensión que debía darse a la limitación contenida en el apartado 4 del mencionado Artículo 73 según el cual "sólo el Presidente del Reich puede provocar un Referendum sobre el presupuesto, las leyes fiscales y las leyes sobre tratados". Para unos, el precepto mencionado contenía unas matizaciones a la regla general y en cuanto tales no podían - extenderse por analogía a materias colindantes, máxime tratándose de unas excepciones a derechos del pueblo soberano (8).

Otros en cambio, encabezados por CARL SCHMITT, extienden tal limitación a todas las leyes de finanzas o a aquellas normas que tengan influencia sobre el presupuesto (9). La cuestión - quedará pendiente y se plantearía con frecuencia en el constitucionalismo posterior, como - por ejemplo en la Constitución Danesa.

Por último, respecto al procedimiento a seguir, sería regulado por Ley de 27 de Junio de 1.921 en la que se establecen las distintas fases -

(8) HEMPEL, W. - "Obra citada. Página 104.

(9) SCHMITT, C.- "Volksentscheid und Volksbegehren". Munich 1.922. Página 22.

por las que ha de pasar la iniciativa popular hasta desembocar en el Referendum, a no ser - que tal como disponía el Artículo 73.3. de la Constitución, las Cámaras aceptasen sin modificación el proyecto de ley, lo que vaciaba - de sentido al futuro Referendum. Dicha aprobación parlamentaria, como es natural, ha de - realizarse en las mismas condiciones exigidas a los proyectos gubernamentales y acorde a la naturaleza constitucional o legislativa del - mismo.

b) Referendum constitucional.

La segunda modalidad de participación política directa es la votación popular mediante SI ó NO, de una determinada propuesta y que hemos venido denominando Referendum. Cinco son las modalidades que puede adoptar dicha Institución según el objeto de la consulta:

- Referendum constitucional: cuando tiene por objeto aprobar un texto constitucional.
- Referendum legislativo: cuando el texto a - aprobar tiene rango de Ley.
- Referendum de arbitraje: cuando con motivo de la aprobación de una reforma constitucional o de una Ley surgen discrepancias entre los órganos del Estado y se remite el problema al pueblo.

- Referendum para revocación del Presidente.
- Referendum local, cuyo ámbito de aplicación se reduce a las poblaciones interesadas.

En relación al primero de ellos, el Referendum constitucional, ya se ha señalado en líneas precedentes, que el Referendum constitucional obligatorio, tal como había sido previsto por PREUSS, fué suprimido de la redacción final del texto. De este modo la votación popular sobre cuestiones populares quedó limitada a aquellos casos en que fuese solicitado por la décima parte del electorado (supuesto examinado en el epígrafe anterior) y ó en caso de discrepancias entre las Cámaras, cuyo exámen se analizará en el Referendum de arbitraje.

Dicha Institución sería severamente criticada por CARL SCHMITT que veía en ella una quiebra en la lógica del Estado Legislativo Parlamentario, basado en la representación del pueblo en el Parlamento. "En el Parlamento, dirá CARL SCHMITT para las leyes de reforma de la Constitución, se exige una mayoría de dos tercios, en vez de la mayoría simple; tratándose de una decisión popular, no se osa exigir semejante calificación de la mayoría del pueblo inmediatamente presente;

la contradicción con el principio democrático de la mayoría simple resulta aquí demasiado "chocante" (10). En realidad dicha quiebra habría que comprenderla en el marco de la doctrina de la rigidez constitucional, como consecuencia del carácter supralegal de la Constitución, y en cuanto tal remitirla a la teoría del "pouvoir constituant" de SIEYÈS y - sus representantes extraordinarios de "Qué es el Tercer Estado" examinado en el epígrafe - 2.1.2. A.

En consonancia con ello, hay que entender - igualmente el párrafo 1º del Artículo 76 según el cual para que una modificación de la - Constitución propuesta por iniciativa popular, pueda considerarse aprobada, es preciso que - sea votada afirmativamente por la mayoría de los electores inscritos. Sin embargo, con - ello quedó prácticamente cerrada la posibilidad de celebrarse Referendums constitucionales, como lo prueba el hecho de que en los ca si quince años de vigencia de la Constitución no llegó a celebrarse ningún Referendum.

c) Referendum Legislativo.

Más ámpliamente fué recogida la posibilidad - de Referendum legislativo, ya que, con inde-

(10) SCHMITT, C. - "Legalidad y legitimidad". Madrid 1971.

pendencia de las salvedades anteriormente mencionadas para el Referendum de arbitraje, - igualmente válidas aquí, la Constitución prevée tres posibilidades para que la aprobación de una Ley sea sometida a votación popular.

- En primer término, al igual que en el Referendum constitucional, la votación popular puede ser el colofón de una iniciativa popular, que no haya sido aceptada por el Reichstag.
- En segundo lugar, lo que se ha denominado - iniciativa popular de Referendum, es decir aquél que permite a una veinteava parte del cuerpo electoral solicitar la celebración - de un Referendum sobre un texto aprobado - por las Cámaras, siempre que la publicación de dicho texto, haya sido retrasada dos meses a petición de un tercio del Reichstag - (Artículos 72 y 73.2 de la Constitución). - No se trata por tanto solo de un Referendum a petición popular, sino de la confluencia de voluntades de la tercera parte de la Cámara Baja y la veinteava parte del cuerpo - electoral, con el fin de dar un medio de defensa a las minorías en el seno de la Cámara. Sin embargo dicha posibilidad entrañaba graves riesgos al dejar la actividad legis-
lativa en manos de la oposición, que podía

sistemáticamente demorar dos meses la entrada en vigor de un texto, e inclusive en algunos casos incitar la convocatoria de un Referendum, con la única finalidad de ampliar tal retraso. Frente a tal supuesto el Artículo 72 excluyó la posibilidad de Referendum en las disposiciones de urgencia, de modo análogo a lo previsto en la Constitución Suiza: "las leyes que el Reichstag y el Reichsrat declaran urgentes, pueden, no obstante la demanda de retraso, ser publicadas por el Presidente del Reich". Dos advertencias merece dicho precepto. En primer término, que a pesar del carácter facultativo de la atribución presidencial, ésta en la práctica fué automática: dado que en el supuesto de una oposición del Presidente del Reich al texto aprobado por las Cámaras que le impulsaran a rechazar su publicación, éste cuenta con un amplio abanico de posibilidades más efectivas, que la que aquí se examina. Por otro lado respecto al significado del concepto de urgencia, éste no fué entendido en sentido material, sino como válvula de escape de la mayoría simple de las Cámaras frente al Referendum. El resultado práctico fué una desvalorización de dicha Institución, que quedó inédita durante la vigencia de la Constitución. Tan solo en una ocasión se obtuvo la demora de la publicación.

cación de un texto (Marzo de 1.926) y ésta fué provocada por el Presidente HINDERBURG, a fin de obtener el compromiso entre las partes implicadas, sin que se llegara a desembocar en la votación popular.

- La tercera posibilidad de Referendum legislativo, es que éste fuese solicitado por el Presidente del Reich, sobre cualquier disposición aprobada por las Cámaras, durante el mes siguiente a una aprobación parlamentaria (Artículo 73). Introducido por los constituyentes, a instancias de los diputados nacional-alemanes, se trataba con ello de dotar al Presidente de la República de un arma frente a los textos aprobados por las Cámaras. En efecto, a pesar de la situación privilegiada del Presidente del Reich en el marco de las Instituciones parlamentarias (irrevocabilidad, derecho de disolución, potestad de legislar por decreto, etc.) el Presidente se quedaba inerme ante los textos aprobados por las Cámaras. Frente a tal posibilidad, el Artículo 73.1. le concede la prerrogativa del Referendum. El tema fué sin embargo enormemente polémico en los debates de la Asamblea constituyente. En efecto, si la voluntad del Presidente, bastaba por sí sola para generar el Referendum, frente a

las Cámaras, la Institución quedaba configurada como un verdadero "appell au peuple" - plebiscitario y en cuanto tal fué apoyado - por los sectores conservadores. Prevaleció, en cambio, la opinión de los grupos liberales y demócratas, encabezados por el profesor PREUSS, según la cual todo acto político del Presidente del Reich ha de ser refrendado por el Canciller o por el correspondiente Ministro del Reich como contrapeso a tal prerrogativa (Artículo 50). Dicho freno obró los efectos deseados, pues no llegó a celebrarse ningún Referendum a instancia presidencial, sin embargo dicho principio no puede ser generalizado, como mostraría la V República Francesa en que en un sistema semipresidencial, con ciertos vestigios parlamentarios y con una regulación análoga del Referendum legislativo, sería éste frecuentemente utilizado.

Por último una limitación, válida para las tres variantes del Referendum legislativo fué la establecida en el Artículo 75 del texto constitucional según el cual "una resolución del Reichstag solo podrá quedar sin efecto en virtud de Referendum, cuando en éste tome parte la mayoría de los electores". En relación a dicho artículo, se planteó el problema de - hasta qué punto era éste aplicable a los pro-

yectos presentados por iniciativa popular. Sin embargo la práctica constitucional y el Tribunal Constitucional, terminaron pronunciándose afirmativamente en la medida en que, la no aprobación del texto, significaba igualmente una "resolución" parlamentaria.

d) Referendum de arbitraje.

De entre las variadas formas que presenta la participación directa en la Constitución de Weimar, sin duda alguna el Referendum de arbitraje es la más novedosa, sin que en Constituciones anteriores (11) o posteriores se encuentre algo parecido. Se trata de recurrir a la votación popular como medio de dirimir las discrepancias entre las Cámaras. Se parte por tanto de la diferente naturaleza del Reichstag, representante del pueblo alemán, y el Reichsrat representante de los Lander; se reserva al Presidente del Reich el papel moderador, y finalmente al pueblo la última "ratio" del poder estatal. El tema de debate puede ser

(11) Tan sólo el Artículo 120 de la Constitución Suiza de 1.874, contiene una disposición remotamente análoga para el supuesto de una discrepancia de las Cámaras en torno a una revisión "total" de la Constitución.

bien un texto legislativo o bien un proyecto de modificación de la Constitución. En un caso como en otro es preciso la oposición del Reichsrat al texto votado por el Reichstag y una segunda votación en la Cámara Baja, sin embargo los efectos son distintos según la naturaleza del proyecto y el resultado de la segunda votación del Reichstag, lo que exige una enumeración un tanto casuística:

- 1º. Si se trata de un texto legislativo aprobado por una mayoría de 2/3 en su segunda lectura en el Reichstag, el Presidente del Reich debe obligatoriamente optar entre la convocatoria del Referendum ó la publicación del texto (Artículo 74).
- 2º. Si el texto legislativo en cuestión no alcanza los 2/3 de los votos del Reichstag, el Presidente puede discrecionalmente convocar Referendum sobre el tema, pero en caso de no hacerlo, el texto se considera rechazado (Artículo 74).
- 3º. Si se trata de un texto constitucional, la facultad de solicitar el Referendum está en manos del Reichsrat, ya que se considera que en tales supuestos, la opinión de dicha Cámara es inexcusable para evitar las medidas centralistas que atenten a la autonomía de los Lander (Artículo 76).

En relación a esta curiosa Institución señalaremos que a partir de los supuestos de la República de Weimar (bicameralismo en el que la 2ª Cámara representa los países de la Federación) ha recibido críticas muy favorables de los constitucionalistas, pero paradójicamente, no se encuentra ninguna Institución análoga - en el constitucionalismo posterior.

- e) Referendum para la revocación del Presidente. Según el Artículo 43 de la Constitución, el Presidente del Reich, elegido por siete años, e irresponsable ante las Cámaras, "puede ser depuesto a propuesta del Reichstag mediante voto popular. El acuerdo del Reichstag requiere mayoría de 2/3, y una vez adoptado, cesará el Presidente en el ejercicio de su cargo. Si la propuesta de destitución es rechazada por el voto popular, se entenderá que ello equivale a una reelección del Presidente y el Reichstag quedará disuelto como consecuencia". Con dicho texto se introduce en el Derecho Constitucional Europeo, con pequeñas salvedades, una variante de la participación directa, bastante frecuente en las Constituciones Estatales de los EE.UU. bajo la denominación de "recall" (12) con la que se pretendía por

(12) BATTELLI cita que el "recall" existía en 1.932 en diez Estados de la Unión, en "Les institutions de démocratie.....". París 1.932. Página 99.

PREUSS otorgar el derecho al pueblo de juzgar la conducta del Presidente. Sin embargo, tras los debates de la comisión de la Asamblea - constituyente, la Institución quedaría desfigurada gracias al apoyo de los diputados nacional-alemanes, sin que dicho texto fuese re tocado en la lectura por el pleno (13). En - efecto, por referencia al "recall", existe - una importante diferencia, ya que mientras - que en éste no se podía revocar más que a fun- cionarios o autoridades locales, el Referen- dum de Weimar ponía en peligro a la suprema - magistratura de la Nación, con el consiguien- te temor del votante al vacío de poder que po- día producirse en el supuesto de ser revocado el Presidente del Reich. Pero por si fuera po- co, la redacción del Artículo 43 adopta fren- te al Presidente un aire de víctima de la par- titocracia parlamentaria: El Presidente es - reelegido para un nuevo mandato (14) y las Cá- maras sancionadas por su osadía, con la diso- lución.

(13) LE DANTEC, G. - "La Legislation directe du peuple a la Constitution de Weimar". París 1.933. Página 98.

(14) Es de destacar igualmente la incongruencia que supone el equiparar el valor de la campaña y votación pa- ra la elección presidencial, competitiva entre va- rios candidatos, con la votación referendaria para - la revocación del Presidente en la que la alternati- va es bipolar.

f) Referendum local.

En último lugar es preciso dedicar unas líneas al Artículo 18 de la Constitución en él que se regulan las condiciones en que las poblaciones de uno o varios "Lander" pueden solicitar por Plebiscito las modificaciones territoriales in ternas del Reich. Se trata, aquí también de - una innovación de la Constitución de Weimar, - que incorpora al Derecho Constitucional, el - principio de autodeterminación de los pueblos, clásico en el Derecho Internacional, y virtualizado aquí mediante votación popular. Como se ñala FRIEDRICH, a partir de la Revolución Fran- cesa, la acción popular directa había venido - jugando esporádicamente su papel en los asun- tos internacionales; los Referendums concer-- nientes al "status" territorial de las áreas - controvertidas venían celebrándose de vez en - cuando durante el siglo XIX (15) lo cual por - otra parte era congruente con el proceso de - consolidación de la burguesía y la formación - de las nacionalidades. Tales criterios tuvie- ron especial relevancia en la remodelación del mosaico europeo en el Tratado de Versalles, - subsiguiente a la Primera Guerra mundial, y -

(15) FRIEDRICH, C. - "Gobierno constitucional y democracia" Madrid 1.975. Volumen II. Página 569.

que Alemania tuvo que soportar (16). La Constitución de Weimar, recoge, pues, en el plano interior dichos principios, si bien en el Artículo 167, entre "las disposiciones transitorias y adicionales" establece un plazo de dos años desde su promulgación, para la entrada en vigor de dicho artículo 18.

En el constitucionalismo posterior, encontrará eco dicha fórmula, mereciendo especial interés en dicho período la regulación de la Constitución Española de 1.931, en que se lleva tal principio a sus últimas consecuencias y que más tarde será examinado. En la misma línea (como medio de alterar demarcaciones territoriales internas) se pueden citar el Artículo 29.2. de la vigente Ley Fundamental de Bonn (única modalidad de participación directa que se reconoce en el texto) el Artículo 86 de la Constitución de la V República Francesa y especialmente la Constitución Italiana de 1.947.

-
- (16) Se celebraron con tal motivo, y bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones, votaciones populares en Schleswig (14 de Marzo de 1.920), Allenstein y Marienwerder (11 de Julio de 1.920), Klagenfurt (10 de Octubre de 1.920), Alta Silesia (20 de Marzo de 1.921) y Sapon (28 de Mayo de 1.921).

C) Significado de las Instituciones de participación directa en la República de Weimar.

No es posible, so pena de realizar un pormenorizado despojo de la prensa alemana de aquél período, saber el grado exacto de aplicación de las Instituciones de participación directa durante la vida constitucional de Weimar. Sin embargo, en base a trabajos e investigaciones de la época (en especial tesis doctorales que por lo novedoso del tema tomaron éste como objeto), se puede extraer una serie de conclusiones válidas para apreciar el significado de dichas Instituciones en la República de Weimar.

Para ello es preciso en primer término situar la participación directa, cuya descripción jurídica se viene de realizar, en el marco general de la participación política y su ordenación general en el texto constitucional, tema por otra parte de especial importancia en el momento histórico en que se sitúa la obra de Weimar.

Dicha participación política, como ya se ha dicho, se articula en el texto constitucional de Weimar a través de tres Instituciones, tomadas de diferentes modelos constitucionales (Francia, EE. UU. y Suiza) y que dan a la Constitución una triple faceta: la parlamentaria, la presidencial y la democrática directa, si bien prima la primera sobre las restantes.

Un segundo aspecto, digno de mencionarse con carácter previo es el régimen electoral y el sistema de partidos que paralelamente se desarrolla en Weimar. El primero con arreglo al sistema proporcional puro (en relación por supuesto a la Cámara Baja) propicia una amplia representación de todos o casi todos los grupos políticos y tiende a un pluripartidismo en el más estricto sentido. De las ocho consultas electorales celebradas entre 1.919 y 1.932, la media de partidos representados en el Reichstag resultante oscila entre diez y doce (17). En cuanto al sistema de partidos, es preciso notar, aparte del ya mencionado pluripartidismo, el fuerte arraigo popular de gran parte de ellos, estructurados como partidos de masas con un alto grado de disciplina.

Es a partir de dichas premisas cuando se puede comprender el significado de las Instituciones de participación directa en la vida política de Weimar en relación con sus tres fases principales: - la parlamentaria, la presidencial y la violación de la Constitución.

(17) Datos tomados de las estadísticas electorales en relación a la República de Weimar en DUVERGER, M. - - "Constitutions et documents politiques". París 1.971 Página 536.

- a) El primer período abarca hasta 1.928 y se puede caracterizar como un sistema parlamentario pluripartidista. Con una Cámara Baja cuya mayoría oscila entre 250 y 300 escaños, el partido dominante, el S.P.D., no rebasó los 160 escaños más que en una ocasión. Por otro lado - apoyado el régimen en los tres partidos de - más peso en la Asamblea constituyente: S.P.D., Zentrum y D.D.P., las alternativas de poder - se suceden en el marco parlamentario (18) sin que las fuerzas extrasistema lleguen a tener consistencia en un marco que puede ser calificado como "hiperrepresentativo". En dicho contexto, las Instituciones de participación directa adoptan un carácter marginal en relación al cauce parlamentario, en torno al que se desarrolla principalmente el juego político. Las Instituciones de participación directa solo son utilizadas en dos ocasiones por - grupos marginales: el 20 de Junio de 1.926 la extrema izquierda promueve una iniciativa popular relativa a la expropiación de los antiguos príncipes y que se considera como no ce-

(18) Cuatro son las coaliciones que gobiernan durante dicho período: la coalición de Weimar (S.P.D., D.D.P., Zentrum), la coalición burguesa (D.D.P., Zentrum, - D.V.P.), la coalición de derechas (Zentrum, D.V.P., - D.N. y P.) y la Gran Coalición (S.P.D., D.D.P., Zentrum, y D. y P.). Véase CASTELLAN, G. "L'Allemagne - de Weimar". París 1.971. Página 119.

lebrada por no votar el 50 % del censo electoral. En Diciembre de 1.929 será la extrema de recha la que utilice dicho procedimiento con idéntico resultado.

- b) Es difícil precisar las causas de la transformación de la República de Weimar y que desembocarían en el advenimiento del nazismo, que constituyen la antítesis de lo que significaba la Constitución. Crisis económica y crack del 29, desgaste de la clase política parlamentaria que la sostenía; las contradicciones en el seno del movimiento obrero; proceso histórico-cultural que conducía irremediablemente al nazismo, son factores e intentos de explicación del "misterio de la República de Weimar" (19). Sin embargo, no constituye tema específico del presente trabajo y lo único constatable es la insuficiencia del sistema político weimariano para responder a las demandas y contradicciones del sistema social a partir de 1.929 y con especial agudeza en 1.932. Ello supondrá una primera transformación y reinterpretación del texto constitucional en 1.929 y una flagrante violación a partir del 30 de Enero de 1.933.

(19) KLEIN, C. - "De los espartaquistas al nazismo". Barcelona 1.970. Página 145.

Concretamente será en Marzo de 1.930, con la designación de Bruning como Canciller cuando se inicia la era de la "Presidealregierung", esto es de los gobiernos sin mayoría parlamentaria y de confianza presidencial. En dicho nuevo contexto las Instituciones de participación directa no serán utilizadas en ninguna ocasión. Si en una primera aproximación sorprende la escasa utilización de una Institución cuya finalidad es limitar el poder de las Cámaras, durante un período que precisamente se caracteriza por la desvalorización de éstas, un análisis más detallado permite aclarar el significado real de las Instituciones de participación directa en el texto constitucional. En efecto, destinadas a servir de contrapeso a la actividad parlamentaria, su regulación está rodeada de tales cautelas, que su virtualidad es harto discutible, y en todo caso su práctica reducida a la de mero contrapeso, pero limitadas al máximo en su regulación jurídica, las posibles connotaciones plebiscitarias. Cabe citarse entre las medidas más significativas, la elevada cifra de firmas exigidas para la puesta en marcha de una iniciativa de Referendum (superior a cuatro millones), la regulación del Referendum legislativo a instancias del Presidente, que presupone una actitud abiertamente enfrentada de éste con las

Cámaras, o el importante freno del Artículo 75 (20) exigiendo la respuesta afirmativa - de la mayoría del censo electoral para poder derogar una disposición aprobada por - las Cámaras. No es por tanto de extrañar la no utilización de tales técnicas de participación directa en el período de hegemonía - presidencial, y lo inadecuado de su regulación para el período siguiente, que se examinará a continuación, de claro signo plebiscitario.

- c) Por último, con la subida de Hitler al poder el 30 de Enero de 1.933, no se puede ya hablar de vigencia de la Constitución, sino de su flagrante violación. Sin embargo, es importante formular unas advertencias en - torno a la relación de la participación directa en el marco del nazismo. Dos son los aspectos más remarcables en relación al mis-mo.

- En primer término la frecuente utilización por Hitler de la consulta popular di-recta en su toma de poder y durante su -

(20) ANGELESCO - MONTEORU, G.- Sitúa el Artículo 75 de la Constitución la escasa utilización de las Instituciones de participación directa en la práctica constitucional de Weimar. Obra citada. Página: 624.

mantenimiento. Tan solo diez meses después de su subida al poder en Enero de 1.933, - se celebra una primera consulta popular en relación a la Conferencia de Desarme de Ginebra y la retirada de la Sociedad de Naciones. En Agosto de 1.934 la Ley de Plenos Poderes será igualmente ratificada por votación popular. En adelante tal tipo de consultas serían frecuentes.

- En segundo lugar la insuficiencia de las - Instituciones Weimarianas, que son sustituidas por Ley de 14 de Julio de 1.933 en - que se regula el procedimiento a seguir en dicho tipo de votaciones. Tres son los aspectos más significativos que se modifican del texto constitucional: en primer término por lo que se refiere a la puesta en - marcha del procedimiento plebiscitario, se reserva dicha facultad al Gobierno, suprimiéndose la iniciativa popular o la de las Cámaras; en segundo lugar en cuanto al objeto de la consulta, se amplía a cualquier tipo de normas o medidas gubernamentales;- por último en cuanto al cómputo de los resultados, se suprime la restricción que - exige mayoría de votantes para que la consulta fuera válida.

De la síntesis de uno y otro aspecto se pueden extraer varias consideraciones de carácter general:

- En primer término la facilidad de manipulación de la participación directa que al presentar la consulta de modo bipolar, reduce el ámbito de la competitividad y por otra parte permite aislar al opositor, que con una hábil formulación de la pregunta, puede ser calificado como un verdadero inimicus, lo que legitima el recurso a cualquier medio para su aniquilamiento. En mayor o menor medida planteado el tema con mayor o menor crudeza, suele ser ésta una constante del desarrollo de la campaña y la propaganda en las consultas plebiscitarias: el calificar a la oposición como contraria a los intereses de la patria.
- Por otro lado, tan frecuente utilización por Hitler de los procedimientos de consulta directa, permite pensar que tales procedimientos comportan una gran rentabilidad, en especial en cuanto medio de legitimación, y punto de partida para la instauración de un nuevo orden, siendo ésta la principal función a cumplir por las consultas plebiscitarias.
- Por último, es preciso destacar, que si bien las consultas que aquí mencionamos se desa--

rrollaron al margen de las más mínimas garan
tías jurídicas, para su pleno desarrollo fué
preciso modificar las prescripciones de la -
Constitución en los aspectos mencionados. -
Dos de dichas modificaciones merecen espe-
cial atención: por un lado, el conferir la -
iniciativa de tales consultas al Gobierno; -
por otro en cuanto al objeto de la consulta,
se sale de la estricta consideración de acto
normativo, creador de normas jurídicas en el
marco del ordenamiento jurídico, y se susti-
tuye por la de mecanismo de aprobación de -
cualquier decisión, por encima de toda norma
jurídica. Una y otra modificación del primi-
tivo texto de Weimar, constituyen notas esen
ciales en la configuración del concepto de -
Plebiscito.

2.3.4.2. Otros textos constitucionales.

Al finalizar la Primera Guerra Mundial, no solo se produce una remodelación en el aspecto internacional a través del Tratado de Versalles, sino que igualmente en el aspecto interior se producen convulsiones y alteraciones más o menos fuertes, que conducen a gran parte de los Estados beligerantes a revisar sus textos constitucionales, en un afán, ya mencionado, de racionalizar el proceso político. El más importante, por su carácter innovador es el recién examinado, texto constitucional de Weimar, pero igualmente en el período 1.919-1.922 revisan su Constitución Austria, Checoslovaquia, Finlandia, Irlanda y los tres pequeños estados bálticos: Lituania, Letonia y Estonia.

Pues bien, en dicho contexto la Constitución de Weimar, según se señala en el epígrafe anterior, tiene una importancia destacada en relación a las Instituciones de participación directa, en la medida en que aplica éstas a un Estado de grandes dimensiones de corte parlamentario. Los textos constitucionales subsiguientes a Weimar incluirán entre sus preceptos, normas relativas a las diferentes formas de participación directa, en algunos casos inclusive con los mismos términos, como es el caso de las Constituciones de Lituania, Letonia y Estonia.

Igualmente incluyen fórmulas de participación directa, la Constitución Checoslovaca de 29 de Febrero de 1.920, que prevé el Referendum de arbitraje (Artículo 46 y ss.), la Constitución Austríaca - de 1 de Octubre de 1.920, que incluye la iniciativa popular (Artículo 41) y el Referendum de arbitraje (Artículo 43 y ss.) entre sus preceptos. También la Constitución del Estado Libre de Irlanda incluye la iniciativa popular (Artículo 48), el Referendum facultativo (Artículo 47) y el Referendum constitucional (Artículo 50). En todos ellos, como queda dicho, está presente la huella Weimeriana y no merecen ser descritas sus Instituciones; tan solo destacar la - influencia de la Constitución de Weimar y la importancia de la participación directa en el constitucionalismo de entreguerras. Quizás la mayor novedad, la introduzca, una ley constitucional sueca, que establece la posibilidad de la consulta popular en Suecia en relación a un texto, pero con carácter consultivo, jurídicamente no vinculante.

Por último hay que destacar la Constitución - de la II República Española en que también inspirándose en Weimar, incluirá fórmulas de participación directa, cuyo análisis se realizará más adelante, - al examinar el Derecho Constitucional Español, ya - que si su importancia, desde la perspectiva del -

constitucionalismo europeo de entreguerras, es rela
tiva, (sigue de cerca los pasos de Weimar) sí es re
levante para el caso español, en la medida que supon
ne la primera aplicación constitucional de la partici
cipación directa en España.

**3. LA PARTICIPACION DIRECTA DESDE LA
PERSPECTIVA DEL DERECHO CONSTITU-
CIONAL COMPARADO CONTEMPORANEO.**

3.1. PRESUPUESTOS HISTORICOS DE LA PARTICIPACION DIRECTA DESDE UNA PERSPECTIVA CONTEMPORANEA.

Descrito el proceso histórico, y examinadas las variantes teóricas sufridas por la participación directa, es ya posible establecer una síntesis respecto al significado de ésta en el marco de los Estados modernos, que sirva de presupuesto para el análisis de la participación directa en el Derecho Constitucional vigente.

En primer término, se puede constatar la coherencia lógica a nivel teórico de la participación directa con los planteamientos del Estado Liberal-democrático. Partiendo de presupuestos liberales, tales como individualismo, derechos naturales presociales, pacto en cuanto fundamento de la sociedad política, igualdad civil, Soberanía popular y hegemonía de la ley, el orden político democrático pasaba necesariamente por las teorías roussonianas centradas en la participación directa.

Sin embargo, la participación directa contaba con dos importantes limitaciones:

Por un lado, la reiterada objeción en torno a las dificultades prácticas que entrañaba la aplicación de la par-

ticipación directa, a las decisiones en el marco de los Estados modernos. Tanto CONDORCET, durante la Revolución Francesa, como modernamente MAX WEBER, mostrarían la imposibilidad de un régimen de Democracia directa en unidades políticas extensas.

En segundo lugar a nivel teórico se dudaba del carácter racional de la voluntad general, a pesar de las reiteradas afirmaciones de ROUSSEAU al respecto, objeción enormemente grave pues es precisamente en el entramado de la racionalidad jurídica, donde se basaba el Estado Liberal de Derecho (1).

Es por estas razones, por las que a nivel teórico se justificaba en los Estados modernos la primacía del concepto de representación, intento de síntesis de Soberanía popular y racionalidad, sin olvidar los intereses sociales que ello encubre (2). En efecto, el concepto de representación política, virtualizado a través del sufragio, permitía compaginar

(1) BENJAMIN CONSTANT a principios del siglo XIX pondrá el dedo en la llaga al destacar las contradicciones que puede introducir en el ideal liberal el principio democrático de la Soberanía popular: "cuando se afirma que la Soberanía del pueblo es ilimitada, se está creando e introduciendo azarosamente en la sociedad humana un grado de poder demasiado grande, que por sí mismo constituye un mal, con independencia de quien lo ejerza" en "Principes de politique applicables a tous les gouvernements représentatifs". Capítulo I.

(2) Véase al respecto el epígrafe 2.2., y en especial la nota 2 del mismo.

el principio de Soberanía popular con el de racionalidad jurídica: el concepto de representación política, es una construcción teórica racional, que descansa en la confianza en una serie de racionalidades, tales como las virtudes del diálogo, de la competencia, de la división del trabajo, etc.

De este modo se puede aceptar, como indica - C. SCHMITT (3), la diferente ordenación estatal resultante de la aplicación de los principios del gobierno popular roussoniano o de los principios liberal representativos. El primero, el Estado plebiscitario, basado en el principio de legitimación popular; el segundo, el Estado legislativo, cuya legitimidad consiste precisamente en un sistema cerrado de legalidad. Analizaremos separadamente (4).

Por Estado plebiscitario se entiende aquél - que descansa, ante todo y por encima de todo, en la decisión popular, que se superpone a cualquier tipo de racionalidad jurídica. Sin embargo, desde el momento en que no se sitúa el límite del poder político en el orden jurídico, es fácil su manipulación. El propio - ROUSSEAU (5) en él que encuentra su base dicho régimen

(3) SCHMITT, C. - "Legalidad y legitimidad". Madrid - 1.971. pag. 102 y siguientes

(4) Aunque aquí siguiendo a SCHMITT se utilice la denominación de Estado legislativo, esta es homologable a la de Estado constitucional.

(5) ROUSSEAU, J.J. - "Contrato Social". Libro III. Capítulo VIII.

político, hablaba de la necesidad de que el pueblo se diese un guía, guía que el ginebrino pensaba sería - frenado por la acción popular, sin comprender la faci - lidad de manipulación que su orden político ideal, - comportaba; el bonapartismo primero y el nacismo y - los movimientos populistas después, mostrarían la - práctica de tales regímenes. Todos ellos, casi sin ex - cepción, se reclaman defensores del principio rousso - niano de la Soberanía popular, aunque a veces lo ha - gan con otras palabras. Frente a la idea de represen - tación de los gobernantes por los gobernados, propios del Estado Liberal, se opone aquí la identidad gober - nante-gobernados, teóricamente más próxima a la nega - ción roussoniana del dualismo gobernantes-gobernados, pero prácticamente, fuente de regímenes despóticos. - Por último situándose al margen de las garantías jurí - dicas del Estado Liberal, se permite todo tipo de re - presión política en nombre de la voluntad popular, vo - luntad popular que adopta básicamente la forma de par - ticipación directa: Plebiscito. Así, por ejemplo, en los dos períodos bonapartistas. Sin embargo, como ex - presaría especialmente MAX WEBER, el régimen plebisci - tario es aquél que descansa primariamente en dicho de - cisionismo popular, pero éste puede adoptar otras for - mas, además de la de participación directa.

El Estado Legislativo, por el contrario, es aquél que descansa en un sistema cerrado de legalidad es decir, en la excelencia de la ley estatal realiza - da con la cooperación de la representación popular, - en cuanto voluntad general conformadora del orden so -

cial. Frente a la legitimidad plebiscitaria, MAX WEBER, quizá con exceso, cifraba la máxima legitimidad del Estado legal en la pura legalidad, o sea en "la obediencia a preceptos jurídicos positivos estatuidos según el procedimiento usual y formalmente correctos" (6). Digo excesivo, porque en verdad parece que, si bien es en la estricta legalidad donde el Estado legislativo encuentra su justificación, es en una legalidad conformada - con los principios básicos del orden social en que incide, principios que en el mundo occidental podrían reconducirse a los elementos esenciales del Estado Liberal - de Derecho (7).

Evidentemente, el Estado legislativo liberal, contaba con una legitimación de menor carácter democrático que el Estado plebiscitario, pero los dos períodos bonapartistas, mostrarían los graves riesgos que entrañaban los planteamientos roussonianos y en el período - de auge liberal, primaria, en consecuencia, la participación representativa con dos excepciones:

(6) WEBER, M. - "Economía y Sociedad". México 1.974. -
Página 172.

(7) Estado Liberal de Derecho y principio de legalidad son así los dos elementos dialécticos en que se - descompone el Estado legislativo. El Estado Liberal de Derecho sólo es posible en el respeto del - principio de legalidad, el cual sólo es elemento - de legislación en tanto respeta los principios del Estado Liberal de Derecho.

- Por un lado según se ha indicado anteriormente, el recurso a la participación directa a nivel constitucional, para la aprobación o modificación de las constituciones, como medio de establecer un puente entre estado legislativo y legitimidad democrática.
- Por otro el reconocimiento en Suiza de amplias fórmulas de participación directa. Por circunstancias diversas ya mencionadas, la Confederación Helvética, en el curso de su formación como Estado Liberal moderno, reconoce ampliamente fórmulas de participación directa.

Una y otra excepciones, tendrán gran influencia en la evolución posterior de la participación directa en los Estados Constitucionales modernos.

En efecto, cuando en el último cuarto del siglo XIX y primeros años del siglo XX el Estado Liberal se muestra incapáz de resolver las demandas que la nueva estructura social exige, uno de los problemas que le aqueja en su falta de incardinación popular entre las masas que acceden a la vida política. Es entonces, a la vista de la experiencia Suiza (a) y al abrigo teórico - de la naciente teoría del Estado (b), cuando la participación directa aparece como una posible solución en la estructuración de la Democracia de masas.

.../...

a) En efecto, el sistema constitucional helvético, descansaba en gran medida en los presupuestos voluntaristas y plebiscitarios roussonianos, y de ahí que a veces se le denomine como democracia plebiscitaria (8) pero paralelamente, llevaba a cabo a nivel constitucional, una pormenorizada regulación de las instituciones de participación popular, de modo que ésta no se saliese de los moldes racional-jurídicos. Las lenguas latinas, según se indicó en el epígrafe 2.2.2., se hacen eco de dichas nuevas instituciones de participación directa, atribuyendo a estas últimas la denominación de Referendum, y reservando la voz Plebiscito para las decisiones populares con un especial contenido decisor.

b) Por otro lado, las polémicas producidas en el seno de la Teoría del Estado europea, ya descritas anteriormente y con independencia del rechazo por varios autores (ESMEIN y MIRKINE), servirán para matizar en mayor grado el concepto de Referendum, posibilidad de compatibilizarlo con el Estado legislativo-representativo y funciones a desarrollar dentro del mismo:

b.1. El punto de partida de la nueva formulación de la participación directa, será la teoría germana de la personificación del Estado y la consiguiente atribución a éste del poder Soberano.-

(8) Véase NEIDHART, L. - "Plebiszit und pluralitäre Demokratie". Bern. 1.970.

Dicha Soberanía estatal se manifestará a través de unos órganos, cuyos procedimientos y atribuciones vienen fijados constitucionalmente, y entre los que se encuentra el pueblo, - que se expresa a través del Referendum.

Dos son las consecuencias más significativas de la nueva construcción de la participación directa y que matizan los elementos del concepto de Referendum:

- El estricto respeto de la legalidad constitucional a través de la intervención popular, legalidad que en el marco del Estado legislativo ha de ser la expresión jurídica de los principios liberales (recuérdese lo dicho anteriormente especialmente en la nota 7 del presente epígrafe).
- Igualmente, en la medida en que la intervención popular por medio del Referendum es un procedimiento de expresión de un órgano estatal, los medios estatales no han de ser monopolizados por ningún grupo, de modo que quede garantizada la neutralidad axiológica del Estado en la dinámica de los procesos político-constitucionales.

b.2. Por otro lado, y puesto que el marco de referencia del Referendum es el Estado legislativo, es decir "aquel tipo de comunidad políti-

ca, que ve la expresión suprema y decisiva de la voluntad común en la proclamación de una - especie cualificada de normas que pretenden - ser derecho" (9), la intervención popular ha de ir dirigida a colaborar en la formación de tales actos normativos. Como diría modernamente BISCARETTI, "El Referendum se concreta en una manifestación del cuerpo electoral respecto a un acto normativo" (10).

No obstante es necesario precisar, que dicha participación popular es entendida, no como - una sustitución del procedimiento normativo - habitual parlamentario, sino como un complemento a las posibles disfuncionalidades parlamentarias, como indica modernamente la doctrina italiana. Dos son las razones más significativas de tal exigencia:

- En primer término porque en el Estado Legislativo contemporáneo como indica C. SCHMITT "la dignidad y majestad de la ley dependen de la confianza en la justicia y en la razón del legislador" (11). Atender a tal confianza es poner en peligro las bases de la organización estatal.

(9) SCHMITT, C. - Obra citada. Página 4.

(10) BISCARETTI, P. - "Derecho Constitucional". Madrid 1.965. Página 422.

(11) SCHMITT, C. - Obra citada. Página 32.

- Por otro lado el Referendum no puede sustituir la base en la que descansa en los Estados modernos la legislación: el compromiso entre las diversas fuerzas políticas, que sólo se alcanza a través de la discusión parlamentaria (12).

No es pues de extrañar el éxito de la definición del Referendum de OBERHOLTZER (13) que sería habitualmente recogida por los iuspublicistas españoles (14) de primer tercio del siglo XX cuando trataban el tema: "el Referendum es la sumisión al voto de los electores para su aprobación o desaprobación de las disposiciones constitucionales o administrativas aprobadas por las Asambleas Legislativas".

b.3. Por último en cuanto a la función a desempeñar por el Referendum, la mayoría de los autores coinciden unos expresamente (HAURIOU y MAX WEBER), otros de forma latente en atribuirle la tarea de incorporar las masas a la dinámica estatal, bien participando directamente en la elaboración o modificación de las normas constitucionales, bien en el proceso legislativo.

(12) WEBER, M. - Obra citada. Página 112.

(13) OBERHOLTZER, E.P. - "The Referendum in America". New York 1.912. Página 100.

(14) Véase por ejemplo POSADA, A. "El sufragio". Barcelona. Manuales Soler. DE REPARAZ, L. "El Referendum". Madrid 1.917.

Sintetizando por tanto lo expuesto hasta quí, se podría decir que, en los regímenes políticos del siglo XX, la participación directa adopta por consiguiente dos formas principales.

A. El Plebiscito.

Aquel procedimiento de consulta en que predomina el elemento "decisión" frente a la racionalidad jurídica, que queda marginada ante la fuerza de la intervención popular. Dicha marginación de la racionalidad jurídica puede alcanzar tres niveles:

- El mero desconocimiento de la racionalidad jurídica, ante la que se limita a superponerse la decisión popular. Frente a la actividad normativa ordinaria, el Plebiscito aparece como una decisión respecto a una medida u opción de mayor contenido político que jurídico. El ejemplo por excelencia, sería la reciente consulta inglesa sobre el ingreso en la C.E.E.
- La violación de un determinado sistema de legalidad por la consulta popular, bien que respetando los principios y garantías básicos del sistema Liberal: pluralismo, libertad de voto, etc. ...
- Por último, se llama igualmente Plebiscito a aquella consulta popular que se sitúa al margen de la racionalidad jurídica a la par que se violan los principios estructurales del Estado Liberal de Derecho.

B. Referendum.

Aquel procedimiento de intervención popular directa en que se respeta la racionalidad y normatividad constitucional del Estado Liberal, tanto en el procedimiento, como en el carácter y contenido de la consulta. Dicha participación directa ha sido objeto de muy diversas formulaciones por el constitucionalismo moderno entre las que destacamos como más significativas las siguientes:

- a) Por la materia suele distinguirse entre Referendum constitucional y Referendum legislativo. El primero, en la medida en que es manifestación de un poder de hecho, exorbitante y extraordinario, el poder constituyente, que aparece como fuente de un nuevo orden jurídico, se sitúa en la frontera entre el Referendum y el Plebiscito y de ahí que con frecuencia reciba indistintamente las denominaciones de Referendum constitucional y Plebiscito - constituyente (15). No se puede decir lo mismo de la participación popular directa en el procedimiento de reforma constitucional, donde recibe habitualmente la denominación de Referendum.

(15) JEANNEAU, B. - "Droit constitutionnel", París, 1.972. Página 62.
PRELOT, M. - "Institutions politiques et droit constitutionnel". París 1.972.-
Página 212.

- b) Por el carácter de la intervención popular, sue le distinguirse entre Referendum obligatorio y facultativo. En el primero la intervención popular viene impuesta necesariamente por las normas constitucionales; en tanto que el Referendum facultativo se celebra a instancias de determinados sujetos habilitados para ello.

- c) Es precisamente en función de quienes sean los habilitados para solicitar un Referendum que la doctrina ha establecido una tercera clasificación: Referendums a instancia gubernamental, a instancia parlamentaria o de iniciativa popular.

El exámen de la utilización de ambas fórmulas de participación directa (Referendum y Plebiscito) en sus diversas variantes por el constitucionalismo contemporáneo, será el objeto del presente capítulo.

3.2. LA PARTICIPACION DIRECTA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL HELVETICO.

La vigente Constitución Suiza data de 1.874; es una de las Constituciones escritas más antiguas del Continente Europeo, máxime si se tiene en cuenta que - dicha constitución, es fruto de una modificación de - 1.848 (1).

En ella se articula un Estado Federal (aunque la denominación oficial sea Confederación Suiza) - con una pormenorizada descripción de las tareas propias de la Federación y las tareas propias de los Cantones, a partir del enunciado general del Artículo 3º: "Los Cantones son soberanos, en tanto que ...".

Tras el Capítulo I que contiene la parte dogmática, así como la descripción de las competencias - propias de la Federación y las de los Cantones, el Capítulo II, se ocupa de las Autoridades Federales. El - poder legislativo, a parte de las atribuciones concedi

(1) Respecto al proceso de formación de la Constitución Helvética, véase epígrafe 2.2.1.

das al pueblo, se confiere a una Asamblea Federal, órgano bicameral integrado por el Consejo Nacional (representante de la totalidad del pueblo suizo) elegido desde 1.918 por el sistema proporcional y el Consejo de Estados, representante de los Cantones. Sin embargo es de destacar la peculiaridad de dicho órgano, al que se le atribuyen funciones más ámplias que las de las Cámaras en los sistemas parlamentarios, principio sancionado por el Artículo 71 en que al enunciar con carácter general a la Asamblea Federal, no la menciona como titular del poder legislativo, como es frecuente en el constitucionalismo liberal, sino como "Autoridad suprema de la Confederación". Sin embargo, a pesar de la amplitud de tales atribuciones, no se incluye la moción de censura frente al poder ejecutivo.

El poder ejecutivo y directorial es asumido por un Consejo Federal, integrado por siete miembros, elegidos para cuatro años, por la Asamblea Federal con carácter inamovible y de atribuciones limitadas. La presidencia de dicho órgano, es desempeñada por uno de sus miembros con carácter rotativo y duración anual.

Por último, el poder judicial es atribuido a un Tribunal Federal, con competencias para dirimir discrepancias entre autoridades Federales y Cantonales, pero no con capacidad para juzgar la inconstitucionalidad de las leyes federales. De este modo, no existe en Suiza órgano encargado de velar por la constitucionalidad de las leyes.

Finalmente, el Capítulo III, está destinado a la revisión constitucional, que puede tener su origen en una iniciativa popular o en una iniciativa parlamentaria, pero que en todo caso, ha de ser obligatoriamente sometida a votación popular.

3.2.1. LAS INSTITUCIONES DE PARTICIPACION DIRECTA;
REGULACION JURIDICA.

El sistema constitucional helvético, prevée ámpliamente fórmulas de participación directa, según ha quedado de manifiesto en páginas precedentes. Dichas instituciones, previstas por el texto constitucional de 1.874, al regular el proceso legislativo y la revisión constitucional, amén de haber sufrido numerosas modificaciones, fueron posteriormente desarrolladas por diferentes leyes ordinarias, que pormenorizaron los detalles para su puesta en práctica. Concretamente en la actualidad el procedimiento a seguir para la participación popular directa está contenido en tres disposiciones principales, de 1.874 y de 1.962 - (1), sin perjuicio de numerosas remisiones a otros - textos legales, dispersión excesiva para unas instituciones centrales del sistema político helvético, que ha llevado al Consejo Federal a elaborar un proyecto de ley sobre derechos políticos, que con fecha 9 de - Abril de 1.975 fué remitido a las Cámaras junto con - un mensaje explicativo, en el que se intenta unificar

(1) Se trata concretamente de:

- Loi Federale concernant les votations sur les lois et arretes federaux, du 17-VI-1.874.
- Loi Federale concernant le mode de procéder - pour les initiatives populaires relatives à la revisión de la Constitution du 23-III-1.962.
- Loi sur les rapports entre les conseils du - 23-III-1.962.

las disposiciones al respecto, sin embargo dicho proyecto de ley se encuentra pendiente de aprobación por las Cámaras.

Tres son las modalidades que adopta dicha participación directa: Iniciativa popular, Referendum obligatorio en materias constitucionales y Referendum facultativo. Veamos separadamente su regulación.

3.2.1.1. Iniciativa popular.

En virtud de la Iniciativa popular prevista por el Artículo 120 y siguientes de la Constitución, se autoriza a 50.000 ciudadanos a poner en marcha un proceso de reforma constitucional. Dicha cifra, que en 1.874 representaba alrededor del 8 % del censo electoral, al no haber sido modificada pese al incremento demográfico y el reconocimiento del sufragio femenino, supone hoy un pequeño porcentaje que no alcanza el 1'5 %.

La Iniciativa popular se prevé exclusivamente para materias constitucionales, a pesar de haberse propugnado en repetidas ocasiones su ampliación al ámbito legislativo, tal como existe en numerosas constituciones cantonales. El primer intento en tal sentido puede ser el ya mencionado proyecto de constitución de 1.872 en que aparecía la Iniciativa popular legislativa junto al Referendum legislativo obligatorio; recientemente una iniciativa del Partido Socialista ampliando el Artículo 93 de la Constitución en el sentido mencionado, fué rechazado por votación po-

pular, el 22 de Octubre de 1.961, por la mayoría de los votantes y por la totalidad de los Cantones. Curiosamente en una y otra ocasión el argumento utilizado en contra de la Iniciativa popular legislativa, fué la significación centralista del proyecto, en la medida que el proyecto establecía el Referendum legislativo para aquellas iniciativas que no hubieran sido aprobadas por ambas Cámaras; con ello, decían sus detractores, pueden ser aprobadas leyes en contra del Consejo de Estados, - órgano de expresión de los intereses cantonales. Sin embargo, no se tenía en cuenta la realidad de las votaciones populares que, como se verá más tarde, han sido un verdadero baluarte, a veces excesivo, frente a medidas de matíz centralista.

No obstante, dada la ausencia de un órgano - que vele por la protección material de la Constitución (2), la falta de Iniciativa popular legislativa no plantea graves problemas para los promotores de iniciativas, que frecuentemente encubren bajo reformas constitucionales, proyectos que en otros países serían materia de Decreto; así por ejemplo, por citar las más significativas: disposiciones relativas a los mataderos de ganado (votación del 20 de Agosto de 1.893) o el fijar la semana laboral en 44 horas (votación del 26 de Octubre de 1.958).

(2) Sobre este tema véase DARBELLAY, J. "L'initiative populaire et les limites de la révision constitutionnelle". Revue de Droit Public et de la Science Politique núm. 4. 1.963. Página 714.

Por lo que se refiere a la regulación de la Iniciativa popular en materias constitucionales, el - Capítulo III de la Constitución establece una enumera ción casuística, según las diferentes formas que ésta adopta y la finalidad propuesta. De este modo, tres - son las variantes que puede adoptar: a) Iniciativa po pular solicitando la revisión total de la Constitu- ción y presentada en términos generales (Artículo - 120); b) Iniciativa popular igualmente presentada en términos generales, pero solicitando la revisión par- cial (Artículo 121.5); c) y por último la solicitud - de revisión parcial, pero mediante un proyecto redac- tado en artículos (Artículo 121.6).

- a) La revisión total de la Constitución sancionada - por el Artículo 119 de la Constitución ("La revi sión total tiene lugar en las formas prescritas - por la legislación federal") es una institución - de difícil matización jurídica y hay que interpre tarla mejor en el ámbito de los enunciados progra máticos, como una vocación de estabilidad, pues - como señala DEPLOIGE "¿Cuándo una revisión es to- tal y cuándo una revisión es parcial?. Supongamos que se pide la supresión del Consejo de Estados ó que se propone dejar el poder ejecutivo en manos de su presidente elegido de por vida. Todo el mun do dirá que no se trata de una revisión parcial, - sino de un cambio de importancia fundamental, aun que no tenga por objeto mas que uno o dos artícu los. No es, pues, posible determinar jurídicamen- te, que es una revisión parcial o hacer una dis -

tinción precisa entre revisión total y parcial"
 (3). No obstante es preciso constatar una Iniciativa popular en tal sentido, rechazada en votación popular de 8 de Septiembre de 1.935.

En cuanto a la tramitación que debe seguir dicha iniciativa, el Artículo 120 prevé que sea sometida a votación popular y en caso de respuesta afirmativa se procederá automáticamente a la disolución de las Cámaras, con lo que las nuevas Cámaras elegidas tendrían carácter de Asambleas constituyentes.

- b) La Iniciativa popular para revisión parcial de la Constitución no estaba expresamente reconocida en el texto aprobado en 1.874, lo que permitió a las Cámaras en 1.880 rechazar una iniciativa en tal sentido (4). Dicha decisión, duramente criticada, impuso la necesidad de modificar el Artículo 121, de modo que recogiera de modo expreso la posibilidad de Iniciativa popular de revisión parcial.

(3) DEPLOIGE, S. - "Le referendum en Suisse". París 1.893. Página 81.

(4) BATTELLI, M. - "Les institutions de democratie directe". París 1.931. Página - 36.

En el caso de que dicha Iniciativa sea presentada en términos generales (5) la Asamblea Federal dispone de dos años para pronunciarse. En caso de que las Cámaras se muestren acordes con el contenido de la iniciativa, le darán el mismo tratamiento que si se tratase de una iniciativa parlamentaria. Si se mostrasen disconformes, ó no llegasen en el plazo mencionado a un acuerdo, se someterá el tema a votación popular y si el pueblo responde afirmativamente, las Cámaras se verán obligadas a articular el proyecto y someterlo actuado de nuevo a voto popular (Artículo 26 de la Ley de 23 de Marzo de 1.962 sobre relaciones entre Cámaras).

- c) Mientras que los supuestos anteriores han quedado casi inéditos en la práctica constitucional, no se puede decir lo mismo de la Iniciativa Popular, para la revisión parcial de la Constitución redactada en artículos, ya que en los cien primeros años de vigencia han sido presentadas 59 iniciativas, lo que representa algo más de una cada dos años. Merece por tanto detenerse en los requisitos exigidos, que por otra parte son de aplicación a los epígrafes precedentes, así como el procedimiento que siguen dichas iniciativas.

(5) Tampoco la Iniciativa Popular para revisión parcial presentada en términos generales es frecuente, pues en los cien años de vigencia tan sólo se ha utilizado en tres ocasiones (1.941, 1.951, 1.966) siendo todas ellas rechazadas.

Por lo que se refiere a la puesta en marcha de la iniciativa, la legislación en vigor (6) no prevé ningún requisito especial; se limita a señalar - las indicaciones que deben seguirse en la recogida de firmas: una lista en que figuren el nombre del Cantón y de la comuna en que son recogidas las firmas, texto de la iniciativa, firmas autógrafas que apoyan la iniciativa, y certificación de la autoridad competente - constatando que los firmantes tienen aptitud para firmar; no existe en cambio ninguna autenticación de - las firmas, limitándose a exigir que en las listas se haga constar la responsabilidad penal que entraña la falsificación de firmas. Por último, la nueva legislación de 1.962 introduce una importante novedad con relación a las normas anteriores, reconociendo una práctica anterior respecto a la posibilidad de retirar el proyecto; exige entonces que en las listas de recogida de firmas figure el nombre de tres personas a las que se autorice a retirar la demanda.

Se trata ésta de una importante novedad, - bien que práctica constitucional admitida desde los - años 50 (7) ya que con ello la Iniciativa popular es frecuentemente utilizada como instrumento de presión

(6) El proyecto de 9 de Abril de 1.975 pendiente de aprobación establece la necesidad de un Comité - de Iniciativa de siete miembros.

(7) Con anterioridad a 1.962 la práctica constitucional hubo de admitir la retirada de hecho a base de que los promotores de una iniciativa la priva sen de su apoyo.

ante las Autoridades Federales (8). Para ello se pone en marcha una iniciativa sobre temas que no se tiene intención de llevar a votación popular, sino tan sólo llamar la atención de las Autoridades Federales sobre el tema, forzándolas a pronunciarse al respecto. El - Artículo 4º de la Ley de 23 de Marzo de 1.962 exige - tan sólo que dicha facultad de renuncia sea ejercida con anterioridad al señalamiento de la fecha de la vo-
tación.

Una vez alcanzado el número de firmas exigido, para lo cual se dispone de un plazo de seis meses (las listas de firmas que tengan una antigüedad mayor se consideran no válidas), los promotores, o primeros firmantes de la iniciativa, remitirán las listas correspondientes al Consejo Federal, el cual, tras examinar que se han cumplido las exigencias legales, remitirá el texto de la propuesta a las Cámaras, junto con un informe sobre el mismo. Las Cámaras disponen entonces de tres años, a contar desde la entrada de la iniciativa en el Consejo Federal, para pronunciarse al respecto. Tres actitudes son posibles en las Cámaras: bien la abstención respecto al tema dejando transcurrir el plazo establecido sin pronunciarse ó sin llegar a un acuerdo entre ambas Cámaras; bien elaborando una recomendación para el votante, sea apoyando la propuesta, sea rechazándola o por último elaborando un contraproyecto que se someta a votación, el

(8) MEYNAUD, J. - "La democratie semidirecte en Suisse". Montreal 1.970. Volumen I. -
Página 13.

mismo día que la Iniciativa popular. Es esta una importante prerrogativa que se concede a las Cámaras, pues la práctica ha demostrado los efectos de tal contraproyecto: la mayoría de las veces los promotores han desistido en favor del contraproyecto. Por otro lado la Ley de 1.962 prevé además, que en el supuesto de que se llegue a desarrollar la doble votación (en los 30 - últimos años se ha producido en cuatro ocasiones) el - votante no podrá votar afirmativamente mas que una vez (o será considerado nulo el voto) lo que supone una importante prerrogativa a los partidarios del "statu - quo" que pueden practicar el doble voto negativo, frente a los partidarios de la reforma, que han de dividir sus votos en una de las dos alternativas (9). De este modo, si la cláusula de renuncia es a veces un medio - de presión para que las Asambleas elaboren un contraproyecto (o gratifiquen por otros medios) (10), el contraproyecto es a veces medio de disuación frente a una iniciativa.

Por último, una limitación lógica, pero que se establece igualmente con gran liberalidad es en relación a la reiteración de Iniciativas populares sobre

(9) MEYNAUD señala diversas propuestas para subsanar tal arbitrariedad tales como, por ejemplo, la celebración de dos escrutinios sucesivos, etc. ... (obra citada. Volumen I. Página 15). Sin embargo hay que constatar que el nuevo proyecto no se hace eco de ellas, manteniendo la prohibición hoy-vigente, al doble voto afirmativo.

(10) De 1.945 a 1.974 ambos inclusive, fueron retiradas treinta y dos iniciativas, de las cuales - ocho lo fueron en favor de un contraproyecto.

un mismo tema, fijando un intervalo mínimo de un año entre una y otra, para poder ser admitida a trámite. De este modo ha habido Iniciativas que se han reite-rado hasta tres y cuatro ocasiones (11).

3.2.1.2. Referendum constitucional.

Prácticamente ya ha quedado expuesta la regulación jurídica del Referendum constitucional al -tratar la Iniciativa popular. En base a dicha insti-tución, el pueblo suizo ha de ser obligatoriamente -consultado para cualquier intento de reforma consti-tucional, cualquiera que sea su carácter, bien se -trate de reformas totales o parciales que tengan su origen en las Cámaras ó en 50.000 ciudadanos, e in-clusive si se trata de una revisión total solicitada por Iniciativa popular o por una de las Cámaras con oposición de la otra (12), el pueblo suizo deberá -pronunciarse previamente respecto a la conveniencia, de la modificación total (se trata de lo que actual-mente en nuestro país se está denominando Referendum preventivo).

(11) El ejemplo clásico es el reconocimiento del sufragio femenino, tema sobre el que se produje-ron votaciones en 1.942, 1.959 y 1.971.

(12) Instituyendo tal modalidad de votación para di-rimir una oposición entre las Cámaras, la Cons-titución de 1.874 adelantaba tímidamente el Referendum de arbitraje que tan ámpliamente se-ría recogido por el constitucionalismo de en-treguerras y en especial por la Constitución -de Weimar; véase epígrafe 2.3.4.1.

En este tipo de consultas ni se exige un grado especial de participación, ni contiene prescripciones especiales respecto a las formalidades de la votación y cómputo de resultados diferentes a los previstos para las consultas electorales, con las salvedades establecidas para el caso de la votación de una Iniciativa popular y su correspondiente contraproyecto, mencionados en el epígrafe anterior. Una segunda particularidad es la exigencia de una doble mayoría de votantes y Cantones para ser aprobado un texto constitucional, a fin de garantizar los derechos de los Cantones pequeños; supuesto éste, que sólo se ha producido el 13 de Marzo de 1.955 en relación a una Iniciativa de protección a los consumidores, que aunque aprobado por escaso margen en el cómputo general fué rechazado por una mayoría de Cantones.

3.2.1.3. Referendum facultativo.

El Referendum facultativo, inspirado en la Constitución jacobina de 1.793, constituye la mayor peculiaridad del régimen suizo de participación directa. Consiste en la facultad concedida a treinta mil ciudadanos con derecho a voto en el pleno federal ó a las autoridades competentes de ocho Cantones, de poner en marcha la votación popular para adopción o rechazo por el pueblo de disposiciones legislativas, de ahí su denominación "facultativo", para explicitar su carácter de facultad o prerrogativa en manos del pueblo o los Cantones.

Con dicha institución se pretende colocar una espada de Damocles sobre la actuación de las Cámaras, - que se ven obligadas en su tarea legislativa a tener en cuenta la respuesta popular sobre los textos aprobados, razón por la cual fué críticamente considerada por los apologistas del régimen parlamentario, que veían en - ello un atentado a la dignidad de las Cámaras, en las - que reposa toda la autoridad del Estado Liberal.

Igualmente desde una perspectiva jurídica los constitucionalistas de primer tercio de siglo polemizaron respecto a su naturaleza. DUGUIT veía en dicha institución la posibilidad del pueblo de oponerse a los - textos aprobados por las Cámaras de modo análogo al derecho de veto que existe en algunas constituciones estatales de los EE.UU. (13). CARRE DE MALBERG, por el contrario, entendía el Referendum facultativo como una manifestación del poder legislativo del pueblo, "Aquí el pueblo, dirá CARRE, no recibe solamente un poder de resistencia, o de impedir, sino que posee la facultad de estatuir" (14). Su carácter facultativo es accesorio a la verdadera naturaleza del Referendum. Se trata con - ello de evitar los enormes gastos a que conduce la consulta popular obligatoria, presumiéndose tácitamente - aprobadas todas aquellas disposiciones en las que el Referendum no sea solicitado por el número de ciudadanos, fijado constitucionalmente.

(13) DUGUIT, L. - "Traite du droit constitutionnel". - París 1.923. Volumen I. Página 328.

(14) CARRE DE MALBERG, R. - "Contribution a la Théorie générale de l'Etat". París 1.920. - Volumen I. Página 403.

Peculiaridad, críticas, polémicas en torno a su naturaleza jurídica son razones entre otras por las que el ordenamiento helvético ha regulado más en detalle esta institución, que por otro lado, ha sido numerosas veces retocada en su regulación constitucional - (votaciones del 30-I-1.921, 20-II-1.938, y 22-I-1.939). Tres son los aspectos más significativos de tales votaciones: personas legitimadas para ejercer dicha facultad, contenido de la misma y procedimiento.

a) Por lo que se refiere a las personas legitimadas - para poner en marcha un proceso referendario valen aquí las notas señaladas para las Iniciativas populares: recogida de firmas, requisitos de las listas, derecho para el ejercicio de tal facultad, - etc. ... Tan sólo indicar que al ser inferior el número de firmas exigidas (30.000) dicha cifra no alcanza al 1 %. Por otro lado hay que constatar el carácter formal del derecho concedido a ocho Cantones, ya que la experiencia muestra que no se ha - utilizado en ninguna ocasión. Por último hay que - reseñar la prohibición expresa a la renuncia al Referendum por sus promotores, frente a tal atribución en las Iniciativas populares y el desarrollo tomado por ésta.

b) El Artículo 89 de la Constitución señala como objeto del Referendum facultativo tres tipos de actos aprobados por las Cámaras: las Leyes Federales, - los Decretos Federales de contenido general y los Tratados Internacionales de duración indeterminada

o superior a quince años. Sin embargo, la determinación del alcance de cada uno de dichos apartados ha sido cuestión polémica desde los primeros momentos de práctica constitucional, tema agravado por la limitación contenida en el Artículo 98 bis, respecto a aquellos decretos de contenido general que han sido declarados urgentes por las Cámaras y que quedan exentos del control referendario.

En efecto, es clásica la polémica respecto - al alcance de los decretos de contenido general y los decretos simples, entre los constitucionalistas suizos y de la que se hace eco en nuestro país el profesor BARRENA (15). BURCKHARDT y GIACOMETTI entre otros, mantenían que por decreto simple había que entender los actos administrativos competencia de las Asambleas, en tanto que los actos normativos debían revestir forma de Ley o Decreto de contenido general, según fuese su importancia. FLEINER por su parte pensaba que la Ley era la única forma para actos normativos, en tanto que los Decretos sólo podían contener disposiciones administrativas, que se repartirían según su importancia en decretos simples o decretos de contenido general, de modo que el alcance del Referendum facultativo era considerablemente ampliado, pues ni los

(15) BARRENA, A. - "El federalismo suizo". Madrid - 1.970. Volumen II. Página 330.

actos normativos podían ser declarados urgentes y en cambio el control popular alcanzaba hasta ciertas actuaciones administrativas de especial importancia encomendadas a las Cámaras. La controversia fué resuelta en 1.962 al aprobarse la ley sobre relaciones entre las Cámaras que indica en sus Artículos 4 y siguientes el alcance de cada una de los tres tipos de disposiciones. A partir de 1.962 por tanto, se reserva la forma de Ley o de Decreto Federal de contenido general a las reglas de Derecho propiamente dichas, es decir reglas generales y abstractas, que imponen obligaciones o confieren derechos a las personas, que regulan la organización, competencia o tarea de los poderes públicos o que fijan un procedimiento; distribuyéndose entre Ley o Decreto según su duración ilimitada (para las leyes: Artículo 5) y limitada (para los decretos: Artículo 6). Todas las restantes disposiciones o actos administrativos revestirán la forma de decreto simple, exento de control popular.

El segundo tema que ha sido objeto de polémica, es la puerta abierta que se dejaba en manos de las Cámaras, para evitar el control popular por la vía de aprobar un decreto con carácter de urgente. En un principio la polémica se planteó a un nivel estrictamente jurídico y paralelo al anterior, en torno a la necesidad de deslindar las decisiones que debían revestir forma de ley o forma de decreto, pues se consideraba que la urgen-

cia era una mera cuestión de hecho. Durante los años 30, la Asamblea tuvo una amplia propensión a utilizar la noción de urgencia, considerando dicho concepto, no cómo una noción temporal, sino simplemente material; es decir que se aplicaba la forma de decreto de urgencia para toda disposición que se consideraba indispensable y que tenía riesgo de ser impopular. Ya en 1.919, se había planteado la cuestión a causa de las amplias facultades concedidas al Gobierno con carácter urgente con motivo de la I Guerra Mundial, pero fué especialmente a partir de 1.939 cuando la presión popular se hizo más fuerte, como consecuencia de un decreto urgente aprobado por las Cámaras en él que delegaban en el Consejo Federal los poderes legislativos que ellas mismas poseían. Por dicha vía, quedaba fuera del posible refrendo popular, no sólo la adopción de medidas de urgencia, sino las medidas que el Gobierno adoptase en base a tal urgencia, e inclusive la transformación de la participación popular directa. Fruto de la presión popular fué la presentación en 1.948 de una iniciativa popular, apoyada por grupos muy heterogéneos (desde medios patronales al Partido del Trabajo pasando por la Alianza de Independientes) que votada el 11 de Septiembre de 1.949 supondría la modificación del Artículo 89 bis en sus términos actuales. Con arreglo a dicho Artículo en su nueva redacción, los Decretos Federales de contenido general y de carácter urgente entran en vigor de modo inmediato, pero son susceptibles de votación popular en las mismas condiciones que las normas no provistas de dicho carácter

de urgencia. Dicho Referendum en el caso de que sea solicitado debe celebrarse obligatoriamente en el - plazo de un año, pues de no ser así pierden automá-
ticamente dichas normas su validéz, sin que puedan ser renovadas. Por otro lado, si por situaciones de excepción dichos decretos llegan a contener disposi-
ciones contrarias a la Constitución, deberán ser - obligatoriamente ratificados por el pueblo en el -
plazo de un año y en las mismas condiciones que si se tratara de una modificación del texto constitu-
cional. Se trata, pues, de un curioso estado de ex-
cepción, que permite a las autoridades públicas si-
tuarse fuera del alcance de la democracia directa, durante el limitado plazo de un año.

Por último el Artículo 89 ampliado en 1.921 - para incluir también a los Tratados Internacionales dentro del control popular del Referendum facultati-
vo, siempre que sea de duración indeterminada o su-
perior a quince años. Sin embargo la práctica cons-
titucional, bien que no respaldada por norma escri-
ta alguna, ha entendido que para que un Tratado In-
ternacional pueda ser sometido a Referendum, es pre-
ciso que éste, no esté provisto de cláusula unilate-
ral de denuncia. Con ello, esta facultad concedida
al pueblo escapa a la consideración de control so-
bre la actividad de las Cámaras, típico del Referen-
dum facultativo y va más encaminada a ligar al pue-
blo suizo a aquellos Tratados Internacionales que -
suponen una alienación de la Soberanía estatal.

- c) Por último en relación al procedimiento a seguir, aquellos ciudadanos que deseen provocar un Referendum sobre alguna de las disposiciones aprobadas por las Cámaras (con las salvedades indicadas en el párrafo anterior) hay que señalar que disponen para ello de un plazo de 90 días desde que ésta es publicada en el Diario Oficial (Feuille Fédérale). Dicha petición deberá ser dirigida al Consejo Federal, siendo desde entonces tramitada en exclusiva por dicho órgano, sin participación alguna de las Cámaras, con el fin de evitar cualquier intromisión federal. El Consejo Federal una vez constatada la validez de las firmas y el número de éstas, fijará fecha para la celebración de la votación, que ha de ser la misma en toda la Confederación y al menos cuatro semanas después de la publicación de la disposición objeto del Referendum (Artículo 9 de la Ley de 17-IV-1.874).

Finalmente llama la atención, tanto en relación al Referendum facultativo como a las restantes formas de participación directa, la ausencia de referencias a los grupos y partidos políticos que pueden participar en las Campañas. Tal ausencia, que encuentra su explicación en el espíritu liberal individualista que trasluce el sistema político suizo, provoca en el momento actual problemas a la hora de financiación de las campañas, circunstancia ésta que recoge MEYNAUD (16) como una de las causas del relativo descenso de utilización de estos mecanismos.

(16) MEYNAUD, J. - Obra citada. Volumen I. Página 27.

3.2.2. ANÁLISIS DE RESULTADOS.

Descrito el funcionamiento jurídico de las Instituciones de participación directa es preciso completar lo, con el análisis de sus resultados, a fin de poder valorar su papel real en el sistema político helvético. Da da la antigüedad de las fórmulas de participación directa en la Confederación Helvética, así como la extensión de su utilización, ha sido preciso, recortar el ámbito - del trabajo al período 1.945-1.974, período suficientemente amplio como para poder tomarlo como unidad de análisis, y que por otro lado cuenta con la homogeneidad ne cesaria como para extraer conclusiones generales en torno a la validéz y utilización de la participación directa en los sistemas políticos contemporáneos.

Tres son los aspectos más significativos que - serán analizados: en primer término se considerará globalmente la utilización de la participación directa en - el período mencionado, así como por comparación a su uti lización anterior; en segundo lugar se intentará analizar el comportamiento del ciudadano frente a tal modalidad de participación política; en tercer lugar por encima de la consideración individual del ciudadano, que está en la base de la participación directa y del sistema constitucional helvético (1), se intentará analizar la -

(1) Recuérdese la aversión roussoniana a los grupos intermedios.

participación directa desde la perspectiva de los grupos y partidos políticos.

3.2.2.1. Utilización de la participación directa.

Suele afirmarse a veces, sin demasiada constatación empírica que, el grado de utilización de la participación directa va paulatinamente disminuyendo, ya que dada la complejidad de las decisiones políticas, éstas van siendo cada vez en mayor medida cuestiones para expertos en las que es difícil la participación popular. Sin embargo el análisis empírico de la utilización de tales instituciones permite precisar el alcance de tales afirmaciones.

En efecto lo primero que se puede constatar del exámen de las cifras generales de los Referendums celebrados en Suiza es que el porcentaje de consultas en los últimos 30 años, es sensiblemente superior que en los 70 primeros años de vigencia del texto de 1.874. Mientras que entre 1.874 y 1.944 se produjeron 77 Referendums constitucionales (de ellos 33 corresponden a iniciativas populares) y 53 Referendums facultativos, lo que significa un porcentaje anual de 1'1 y 0'75 respectivamente, en los últimos 30 años las cifras alcanzadas son 83 para Referendums constitucionales y 25 Referendums facultativos lo que significan unos porcentajes respectivos, de 2'76 y 0'83. Ciertamente, en la valoración exacta de dichas cifras, hay que tener en cuenta el paulatino envejecimiento del texto constitucional, tanto por razones intrínsecas al propio texto, su fecha de elaboración, que hizo que en los primeros 25 años de

vigencia no sufriera mas que 17 intentos de reforma, como el fuerte cambio social y las nuevas tareas a asumir por el Estado como consecuencia de ello, impensable desde la óptica liberal de 1.874, y que han exigido en los últimos años frecuentes intentos de reforma, en especial en lo referente a la distribución de competencias entre Cantones y Federación. Sin embargo, tales argumentos no justifican el incremento global de Referendums facultativos, cuya explicación hay que buscarla en la mayor viabilidad actual de las técnicas de participación directa - que antaño. Evolución de los medios de comunicación, mayor educación política, facilidades técnicas para organizar la votación, son circunstancias que han influido notablemente para hacer en mayor medida aplicable la participación popular en las tareas estatales. Fruto de todo ello es el sorprendente porcentaje de votaciones que se celebran anualmente a nivel federal en la Confederación Helvética: 3'6 votaciones anuales.

Sin embargo, sí que puede apreciarse una transformación en el período considerado, respecto a la utilización de la participación directa. Basta para ello subdividir en períodos de 10 años los diferentes tipos de - votación popular según figura en el siguiente cuadro:

CUADRO I

	<u>Referendum Obligatorio</u>	<u>Iniciativa Popular</u>	<u>Referendum Facultativo</u>
Período 1.945/54	11	11	14
Período 1.955/64	19	9	7
Período 1.965/74	24	9	4

Del exámen del cuadro precedente se confirma la estabilidad del número global de votaciones populares, sin embargo, puede apreciarse igualmente unas ciertas transformaciones:

- Se confirma el incremento de votaciones sobre materias constitucionales a fin de ir acoplando el texto constitucional a las nuevas necesidades: 22 para el período 45/54, 28 y 33 para las décadas siguientes.
- Disminución de las demandas populares en general (25, 16, 13) y en especial de los Referendums facultativos, lo cual por otro lado no encuentra correlación con los resultados que se producen en cada una de las modalidades de votación, ya que como se verá más adelante los Referendums facultativos gozan de un mayor índice de participación y de resultados afirmativos, que las iniciativas populares: de las 29 iniciativas populares votadas sólo 2 alcanzaron una mayoría afirmativa, en tanto que de 28 Referendums solicitados frente a resoluciones de las Cámaras, 14 dieron un resultado negativo confirmando las dudas de los promotores respecto al texto aprobado.

3.2.2.2. Comportamiento del votante.

Llegado a este punto, sorprende al investigador la ausencia de trabajos de base empírica, respecto a un tema que por su peculiaridad hace imposible aplicar criterios válidos en cualquier otro país europeo y que convierte al sistema político suizo en un verdade-

ro laboratorio respecto a las instituciones de participación directa. Serían precisos trabajos de campo, encuestas de panel, etc., que permitieran valorar los resultados de la votación en su aquí y ahora respectivos. Sin embargo con excepción de un trabajo del profesor MEYNAUD, ya mencionado y de difícil consulta, otro del profesor NEIDHART, en que se realiza una interpretación global del sistema político helvético, y otro trabajo - en curso del profesor RUFFIEUX, del que se ha publicado un adelanto en el *Annuaire Suisse de Science politique*, (2) no existen estudios respecto al tema. Ello impone - una igual valoración para consultas populares de muy diverso significado (compárese por ejemplo la aceptación del sufragio femenino, con la atribución a la federación de competencias para legislar sobre la gimnasia o el deporte) y no permite mas que la aplicación de índices muy generales, válidos en todo momento, bajo riesgo en caso de no hacerlo así, de utilizar criterios como - progresista-conservador ó centralismo-cantonalismo, que por su fluidéz conducirían a conclusiones erróneas. No obstante existen dos aspectos especialmente relevantes que merecen ser tratados. El primero respecto al grado de participación, fuente de numerosas críticas para la

(2) MEYNAUD, J. - "Le Democratie semi-directe en Suisse". Montreal 1.970. 3 Volúmenes.

NEIDHART, L. - "Plebiszit und pluralitäre demokratie". Berne 1.970. 352 páginas.

RUFFIEUX, R. - "Le role du pouvoir executif dans le processus referendaire suisse": - analyse de cas (1.874-1.943) en - *Annuaire Suisse de Science Politique* 1.971.

participación directa y sobre el que se pueden extraer conclusiones válidas. En segundo lugar, aunque sea con carácter general, sobre la base de los resultados globales, se pueden establecer algunos de los elementos - que condicionan la actitud del votante.

A) Grado de participación.

Suele ser punto común al tratar el tema de - la participación directa en Suiza el referirse al poco interés que muestra el pueblo suizo hacia tal forma de participación política y en consecuencia la baja tasa de participación que se produce en - tal tipo de consultas, cuyo porcentaje medio alcanza a 49'18 de los electores inscritos para el período 1.945/74. Sin embargo hay que precisar con - AUBERT que a partir de una pequeña cifra de abstencionistas habituales, el resto son abstenciones coyunturales en razón del interés del votante por el objeto de la consulta (3). A partir de tal premisa, el tema del abstencionismo, hay que comprenderlo - en función del bajo grado de politización de la sociedad helvética, que participa en la decisión frecuentemente cuando entran en juego intereses particularizados, en tanto que aspectos generales de organización política, quedan al margen de los intereses del ciudadano medio. Así por ejemplo la mayo

(3) AUBERT, J. - "Petite histoire constitutionnelle de la Suisse". Berne 1.974. Página 99.

ría de las consultas populares cuyo índice de participación es elevado son casi con carácter general - sobre temas económicos o sociales; véase por ejemplo la votación de 6 de Julio de 1.947 sobre artículos económicos en que la tasa de participación alcanzó el 79'7 %, la votación sobre el estatuto de los funcionarios el 11 de Diciembre de 1.949 (72 %), o la votación sobre la mano de obra extranjera, que planteada en términos de medida contra el paro por sus defensores y de riesgos de recesión por sus detractores, alcanzó el 74 % en 1.970 y 69'60 % cuatro años más tarde. Contrasta en cambio el 57 % de participación con que fué aprobado el sufragio femenino el 7 de Febrero de 1.971, el 42'5 % en la votación sobre el retorno a la Democracia directa o el 40'1 % del Referendum sobre la iniciativa legislativa. Todo ello induce a remitir el tema de la participación al bajo grado de politización del pueblo - helvético, que en las elecciones parlamentarias (a celebrarse una vez cada cuatro años y en el que entran en juego intereses muy diversificados) alcanza una tasa media de participación del 64'2 % en el período 45/74, una de las más bajas de Europa, sino - la más baja.

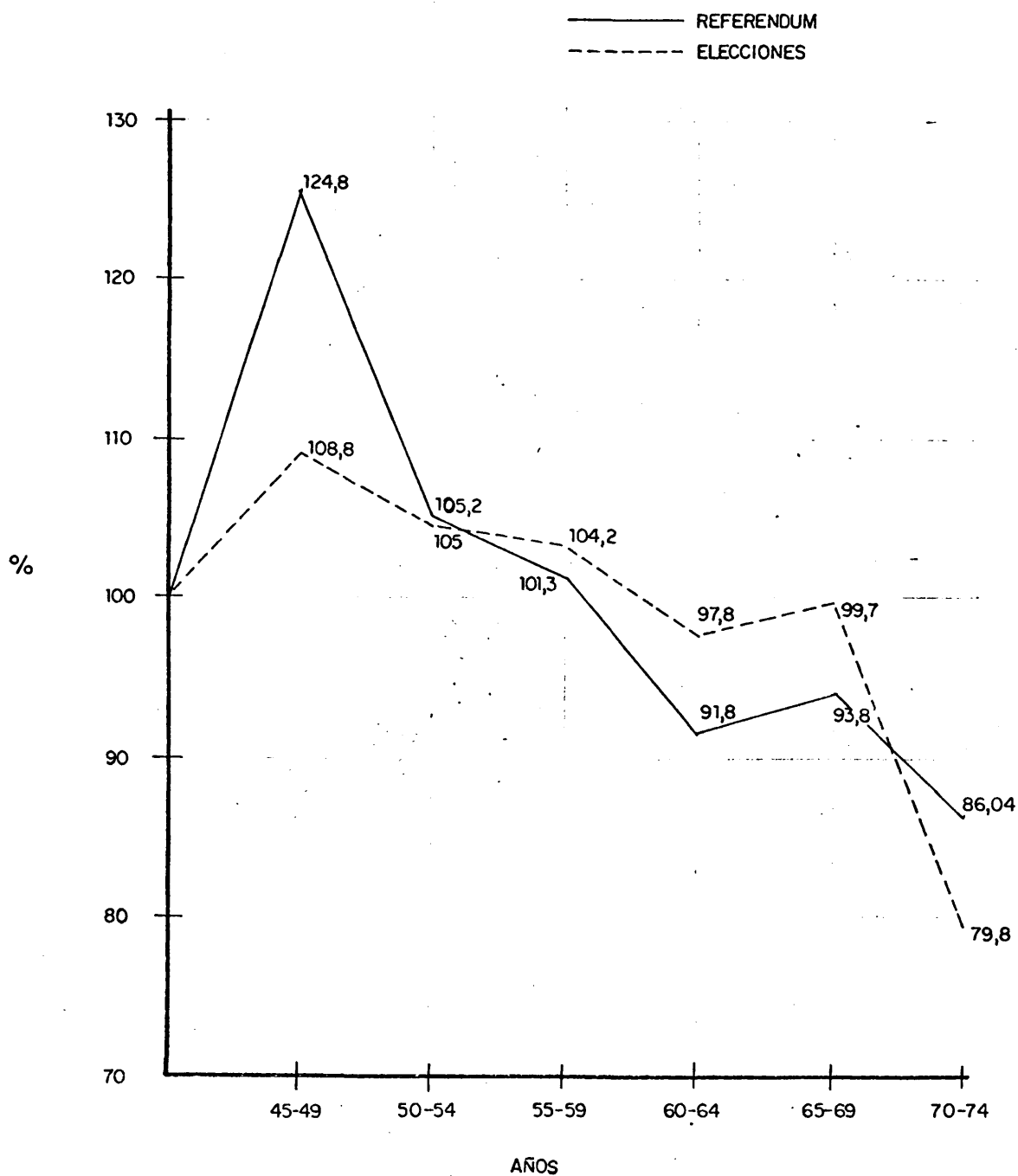
Por otro lado, cotejando, (véase el cuadro II y el gráfico nº 1) el grado de participación política en los treinta últimos años entre elecciones parlamentarias y Referendums se puede comprobar que si bien existe un paulatino descenso en los segundos, dicha evolución es correlativa a la evolución de la participación electoral, registrándose idénticas inflexiones en uno y otro tipo de consulta.

CUADRO II

Porcentajes comparativos de participación popular, en el período 45/74, por subperíodos de cinco años.

	Media <u>general</u>	<u>45/49</u>	<u>50/54</u>	<u>55/59</u>	<u>60/64</u>	<u>65/69</u>	<u>70/74</u>
Elecciones	64'2	69'85	67'98	66'9	62'8	62'02	51
Referendums	49'18	61'38	51'17	49'84	45'18	46'16	42'3

Traducciendo dichas cifras en un eje de coordenadas a fin - de claridad expositiva, el resultado es el siguiente:

GRAFICO - 1

Por último, intentando tipificar y aislar factores de abstencionismo, el profesor MEYNAUD, refiriéndose al período 1.945/63, analiza la escasa importancia de los factores sociales, a los que cabría añadir la diferenciación por sexos en la medida en que el reconocimiento del sufragio femenino no ha supuesto bajas sensibles en las tasas de participación. En efecto, superados los Referendums inmediatamente siguientes al reconocimiento del sufragio femenino en que los índices de abstenciones oscilaron alrededor del 65 % (igualmente el grado de participación en las elecciones de Octubre de 1.971 en que por primera vez votaron las mujeres, bajó al 51 %), y que encuentra su justificación en la falta de hábito femenino a participar políticamente, el porcentaje de votantes volvió a subir en 1.972 a los porcentajes habituales y mantuvo después su ligera inflexión descendente, en términos análogos al período anterior, pero no superiores.

En cambio MEYNAUD constata como factores de sensible abstencionismo, la diversificación cantonal por su origen étnico y condicionamiento cultural. Así mientras que en los Cantones de origen germánico la tasa de participación es de 57'9%, sensiblemente superior a la media, en los Cantones latinos (de origen francés o italiano) el grado de participación alcanza tan sólo 39'9 %. Igualmente los Cantones de preponderancia casi exclusiva de religión católica, el voto no llega más que a 44'75 %,-

frente al 52'5 de los Cantones de primacía protestante (4).

B) Motivaciones del voto.

En mayor medida que respecto al grado de participación del ciudadano helvético, es de lamentar las deficiencias puestas de manifiesto anteriormente, a la hora de examinar los elementos que determinaron la actitud del votante. No obstante, parece claro, que en relación a la participación directa dichos elementos pueden ser separados en dos categorías: por un lado lo que podríamos calificar como elementos intrínsecos o esenciales a tal modo de participación (a), es decir en qué medida el votante está predispuesto en general a una respuesta afirmativa o negativa, y en qué medida se pueden trazar unas pautas de voto afirmativa o negativa, en relación al contenido de la propuesta; sin embargo, parece fuera de toda duda, que la actitud del votante se encuentra condicionada igualmente por otros factores extrínsecos a la estricta decisión en litigio (b), que influyen en gran medida el sentido del voto.

- a) En relación a los elementos intrínsecos, se puede constatar en los treinta últimos años una propensión mayor al SI en el pueblo suizo,

(4) Elaboración propia a partir de la afirmación de principio establecida por MEYNAUD, J. Obra citada Volumen III. Página 51.

(50'89 frente a 49'09); sin embargo se trata de un márgen tan escaso, que no puede concluirse - por una especial aversión hacia la respuesta negativa, como cabría pensar en un principio (5).

Por lo que se refiere al contenido de la respuesta, es quizá el punto en el que más se adolece la falta de datos. En este sentido es ya - tópico la cita mencionada de ESMEIN (6) en torno a que la participación directa en Suiza en - que dice que si no ha hecho mucho mal ha impedido hacer mucho bien, refiriéndose al carácter - conservador de los resultados, afirmación replicada por DUGUIT, diciendo en relación a la frase de ESMEIN, "Il faudrait le demontrer", no pareciéndole suficientemente convincente la referencia a casos aislados (7)

No obstante, aunque sin el rigor de las cifras, parece que en relación a los resultados - ulteriores a la II Guerra Mundial se pueden establecer con BARRENA las siguientes conclusiones:

(5) Recuérdese en este sentido la primera consigna de todo manipulador de votaciones: plantear la pregunta de modo que la respuesta deseada coincida con - la respuesta afirmativa.

(6) Véase epígrafe 2.3.2.

(7) DUGUIT, L. - "Traite du droit constitutionnel". París 1.923. Volúmen III. Página 490.

- Prudencia respecto de las innovaciones y neto espíritu conservador.
- Temor atávico de los nuevos impuestos.
- Desconfianza en lo que respecta a la política social.

Más dudosa parece "la desconfianza al poder legislativo" que el profesor BARRENA sitúa en cuarto lugar y en cambio creo que se puede apreciar un verdadero celo por las atribuciones Cantonales, rechazando salvo excepciones toda medida de carácter centralista, que no sea rigurosamente indispensable (8).

- b) En cuanto a factores extrínsecos, a la pregunta propiamente dicha, parece innecesario advertir de las limitaciones que todo análisis de este tipo comporta. Se trata de aventurar una serie de variantes a nivel de hipótesis, que se juzgan como las más significativas, sin perjuicio de que alguna otra, especialmente relevante, quede al margen de lo analizable.

En primer término, respecto a hipótesis que en principio parecían significativas y el análisis empírico ha rechazado, merece mencionarse -

(8) BARRENA, A. - "El federalismo suizo". Madrid 1.970. Volumen II.

la situación política general, el sexo o la actitud de los partidos. En efecto, la subdivisión en períodos de 10 años que mostró la diferente utilización de las distintas técnicas de participación directa; se muestra inoperante a la hora de establecer diferencias significativas en los porcentajes de respuestas afirmativas y negativas con referencia a la media global. Tampoco el reconocimiento del sufragio femenino parece haber alterado dichos porcentajes; si en el período 65/74, el tanto por ciento de respuestas afirmativas era 52'94 (la media para todo el período es 50'89) los Referendums celebrados con posterioridad al 7-II-1.971 obtuvieron un 53'92 % de SI, cifra que no permite extraer conclusiones. Por último tampoco la actitud de los partidos políticos parece influir en el ciudadano helvético, ya que en los Referendums tabulados en que los partidos se han pronunciado, hay cruces que descartan influencias significativas.

Dos hipótesis en cambio se han visto confirmas por el análisis de los resultados. En primer término la influencia del tipo de consulta. Así por ejemplo se puede comprobar que en los Referendums constitucionales obligatorios existe una propensión a la respuesta afirmativa - (60'32 %) mucho mayor que cuando el Referendum constitucional es fruto de una iniciativa popular (39'03 % de respuestas afirmativas). El Re-

ferendum facultativo por último no parece implicar inflexiones en uno u otro sentido, ya que - sus resultados globales dan un 50'45 % de respuestas afirmativas, frente a un 49'55 % de respuestas negativas. No obstante, en este último tipo de consultas se puede apreciar una clara - evolución hacia respuestas afirmativas, como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

CUADRO III

<u>Referendums Facultativos</u>	<u>1.945/54</u>	<u>1.955/64</u>	<u>1.965/74</u>
SI	45'80	55'35	60'91
NO	54'20	44'65	39'09

Sin embargo, parece que el elemento más influyente es la actitud que adoptan las Autoridades Federales, influencia por otra parte en aumento a lo largo del período examinado. Para ello se han distinguido dos tipos de consultas: entre - las primeras se encuentran áquellas en las que la iniciativa del texto a aprobar corresponde a las Autoridades Federales que en virtud de un - mandato constitucional someten dicho texto al - veredicto popular; se trata de los Referendums- constitucionales sobre un proyecto de reforma - elaborado por las Cámaras bien de "motu proprio", bien en respuesta a una iniciativa popular (lo que se ha venido denominando contraproyectos).-

Aquí la respuesta afirmativa corresponde a lo su puestamente deseado por el poder federal. Sus resultados porcentuales quedan reflejados en el - cuadro 4-I.

Se da en cambio tratamiento diferente allí donde de la iniciativa popular representa una alternativa a lo realizado o dejado de realizar por el poder. Se han computado tanto las iniciativas populares en que las Cámaras se han opuesto a la - iniciativa, como los Referendums facultativos, - que se oponen a un texto legislativo elaborado - por las Cámaras. En dicho cómputo, mientras que en el Referendum facultativo las respuestas afirmativas coinciden con las tesis de las autoridades, las iniciativas populares han sido computadas en sentido inverso, es decir, el NO, que - coincide con lo deseado desde el poder, es un SI a las autoridades y viceversa. Sus resultados figuran en el cuadro nº 4-II. En uno y otro caso - se puede apreciar un sensible porcentaje superior de respuestas afirmativas (repito que se - computan en la línea superior las que significan un SI a las autoridades federales) porcentaje - en progresivo aumento.

CUADRO Nº 4I. Referendums constitucionales y contra-proyectos constitucionales.

	<u>Media general</u>	<u>45/54</u>	<u>55/64</u>	<u>65/74</u>
<u>Respuestas populares:</u>				
Coincidentes con acti <u>tu</u> d autoridades fede- rales	59'91	58'40	59'36	52'71
Discordantes con acti <u>tu</u> d autoridades fede- rales	40'08	41'59	40'63	37'28

II. Referendums facultativos e iniciativas populares.

	<u>Media general</u>	<u>45/54</u>	<u>55/64</u>	<u>65/74</u>
<u>Respuestas populares:</u>				
Coincidentes con acti <u>tu</u> d autoridades fede- rales	58'82	55'39	59'77	65'33
Discordantes con acti <u>tu</u> d autoridades fede- rales	41'17	44'60	40'23	34'66

3.2.2.3. Partidos políticos y participación directa.

Uno de los pilares en que descansa el orden democrático en los sistemas políticos contemporáneos es - sin duda alguna en los partidos políticos. Sin embargo, - tales grupos políticos, a veces fuertemente criticados, - han sido atacados precisamente sobre la base de utilizar la participación directa, como instrumento lanzado contra ellos, en la medida en que a través de la participación directa se restan funciones a las Cámaras, principal ámbito de actuación de los partidos. Desde presupuestos teóricos, ya se ha recordado aquí en reiteradas ocasiones, el individualismo latente en la participación directa, contrario a las denominadas por ROUSSEAU, agrupaciones intermedias. Igualmente desde una perspectiva funcional, se ha mencionado el antipartidismo que late en - los razonamientos de CARRE DE MALBERG (9), y del que se haría eco el General DE GAULLE. Es por ello inexcusable analizar las influencias recíprocas entre participación directa y partidos políticos en un sistema constitucional que cuenta entre uno de sus elementos esenciales tal modalidad participativa.

Puesto que la participación directa en la Confederación Helvética ya ha sido analizada detalladamente, parece necesario, para situarse en pié de igualdad, tra-

(9) Recuérdese en este sentido el artículo ya mencionado de CARRE DE MALBERG "Contribution théorique ..."

zar aunque sea someramente las líneas generales del sistema de partidos helvéticos (10).

Suiza en la actualidad posee un sistema de partidos multipartidista, análogo en sus características generales a otros sistemas de este tipo, pero con ciertas peculiaridades dignas de mención. En principio en el Consejo Nacional encuentran asiento por término medio diez partidos. Sin embargo, sólo seis de entre ellos tienen una implantación federal y de entre éstos, cuatro obtienen el 75 % de los votantes; son el partido Católico-conservador, el partido Radical-democrático, partido Socialista y partido de Paisanos y Burgueses.

Dicho sistema de partidos responde a determinadas fracciones de la sociedad suiza en determinadas coyunturas históricas. Así el partido Católico-conservador nació fruto del Sonderbund en los cantones conservadores de hegemonía católica en 1.847. El partido Radical-democrático apareció ligado a las corrientes democráticas, defensoras de la participación directa en el período anterior a 1.874. Por último el partido Socialista y el partido Agrario fueron la respuesta a los intereses nacidos como consecuencia del proceso de industrialización -

-
- (10) Un análisis detallado del tema se puede encontrar, en el artículo de LESLIE LIPSON "Le système des partis politiques en Suisse" en Revue Française de Science Politique nº 4/1.956, página 813 y ss., e igualmente en Annuaire suisse de science politique, 1.969, dedicado monográficamente a los partidos políticos.

del último cuarto del siglo XIX.

A partir de dicho espectro, el partido Radical-democrático apoyado en un sistema electoral mayoritario a dos vueltas y en las plusvalías políticas - que implica el tener el poder (gerrymandering, etc.)- se mantuvo como partido mayoritario hasta 1.919 en - que a través de una iniciativa popular se aprobó un - sistema electoral proporcional, configurándose, casi inmediatamente, un sistema de partidos, análogo al actual.

En primer término podría por tanto decirse, que fué la participación directa la que permitió a - los partidos de la oposición en 1.919, el reconoci- miento del sistema proporcional que abocaría a la configuración del sistema de partidos actual. Sin embar- go, parece importante precisar las interrelaciones - participación directa-sistema multipartidista, con independencia de tal hecho históricamente aislado.

Para ello, el análisis de la utilización de la participación directa desde 1.945 (iniciativas presentadas y Referendums celebrados) permite extraer - una serie de constataciones:

- La primera constatación es que los partidos que han permanecido en el poder desde la II Guerra Mundial; Radical, Católico-conservador y Agrario, no han hecho uso de las técnicas de participación directa, - lo cual por otro lado es congruente dado que poseén resortes suficientes como para no ser necesario re-

currir a éstas, las cuales por otra parte entrañan elevados gastos para el partido.

- Por otro lado el cuarto gran partido, el partido Socialista, que ha permanecido en una situación híbrida hasta 1.953 y que ha participado en el Consejo Federal - desde 1.959, ha utilizado con frecuencia la iniciativa popular y rara vez el Referendum facultativo. Lo primero hay que interpretarlo tanto en base a su postura - ecléctica respecto al poder, como a ser éste el procedimiento más beneficioso para la cohesión interna del partido cuando se trata de reivindicaciones de carácter social (11) permitiéndole aparecer como la vanguardia política de la Unión Sindical Suiza. Sin embargo - su vocación parlamentaria ha hecho que sólo en una ocasión (1.952, Abrigos antiaéreos), utilizase el Referendum facultativo.
- Por último los otros dos partidos implantados a nivel federal (partido del Trabajo y Alianza de Independientes) han utilizado con frecuencia la participación directa, en especial la Alianza de Independientes, partido político de reciente creación, surgido para defender en el plano político los intereses de los consumidores, que en el aspecto de los grupos de presión representaba la cooperativa Migros.

(11) A veces en iniciativas de claro matiz social ha aparecido el partido Socialista suizo, como promotor de éstos, a pesar de tener un buen porcentaje de escaños en las Cámaras y dos puestos en el Consejo Federal.

Son en cambio, grupos de presión de muy diversa índole, algunos fuértemente establecidos, otros casi creados "ad hoc", los principales motores de iniciativas populares. La Cooperativa Migros, los principales sindicatos patronales y obreros, Agrupaciones pacifistas, Sociedades automovilísticas figuran entre los más frecuentes promotores o apoyos de iniciativas populares o Referendums facultativos.

Todo ello ha supuesto una importante transformación de las tareas propias de los partidos que, encastillados en su participación electoral, han sido sustituidos en la función de agregación y explicitación de intereses, por los grupos de presión, más capacitados económicamente. Los partidos helvéticos surgidos de necesidades sociales históricamente concretas, han evolucionado a convertirse en maquinarias electorales destinados a colocar una serie de individuos en los escaños parlamentarios. A ello ha colaborado igualmente la profesionalización del Consejo Federal, que ha distanciado a dicho órgano de los partidos, pues al no trabajar éste con un programa preconcebido, los miembros del Consejo Federal, bien que distribuidos proporcionalmente entre los cuatro grandes partidos, acceden en su calidad de profesionales, desligándose en gran medida de sus compromisos partidistas.

De este modo el sistema de partidos se ha visto sustraído a las pocas tensiones que ha tenido que soportar el sistema político helvético, produciéndose una estabilidad del electorado casi total, lo cual ha mantenido y reforzado un sistema multipartidista, que en cierta medida, es un fósil de la historia.

3.2.3. INTENTO DE TIPIFICACION DE SISTEMA CONSTITUCIONAL HELVETICO COMO REGIMEN DE DEMOCRACIA-SEMIDIRECTA.

A) Diferentes tipificaciones del Sistema Político Suizo.

Como señala el profesor SANCHEZ AGESTA la peculiaridad de las circunstancias helvéticas, la base humana sobre la que está construída, los ideales democráticos que la inspiran, hacen que la Constitución suiza no haya servido de modelo a ningún otro orden constitucional (1) y sea de una particularidad indudable. Cualquier intento de tipificación que se quiera hacer de su régimen político, ha de tomar por tanto dicho principio como punto de partida y admitir las dificultades que supone una caracterización única.

Muchos, pues, han sido sus intentos de clasificación y todos parten de su carácter plurimorfo. Tan sólo en la medida en que hacen mayor hincapié, en una o en otra nota, se pueden encuadrar las diferentes características del Régimen Helvético. Así por ejemplo, el profesor SANCHEZ AGESTA en su curso de Derecho Constitucional comparado sitúa el

(1) SANCHEZ AGESTA, L. - "Derecho Constitucional comparado." Madrid 1.973. Página 220 y ss.

Régimen de la Confederación Helvética bajo el epígrafe de "El federalismo suizo", inmediatamente - después de él de los EE.UU.; lo que induce a pensar de la primacía de dicha característica sobre - las demás, bien que sitúa entre las notas principales "La legitimación democrática mediante la iniciativa popular y el Referendum" (2). Igualmente - cabe pensar de BARRENA, quien dedica su tesis doctoral a "El federalismo suizo" (3).

La doctrina francesa suele por su parte, ya desde LAFERRIERE, denominar el régimen suizo como Régimen de Asamblea, para referirse a una combinación particular de los poderes ejecutivo y legislativo que "descarta de modo deliberado la aplicación de la separación de poderes, sustituyéndolo - por la subordinación expresa del primero al segundo" (4). Dicha característica la tomará BASTID como punto de partida para una de sus principales - obras "Le gouvernement d'Assamblee", verdadero clásico sobre el tema. En efecto, BASTID generaliza - dicha denominación, que pasará a gran parte de los constitucionalistas franceses contemporáneos (BURDEAU, DUVERGER, JENOIT, etc.) y precisa aún más el

(2) SANCHEZ AGESTA, L. - Obra citada. Página 221.

(3) BARRENA, A. - "El federalismo suizo". Madrid 1.970

(4) LAFERRIERE, J. - "Manuel de Droit constitutionnel". París 1.947. Página 747.

concepto, en el sentido de que, no sólo existe subordinación del ejecutivo al legislativo, sino que además "dicho cuerpo detenta unas prerrogativas - que en la mayoría de los estados modernos están divididas entre varias autoridades" (5), modelo del que el régimen suizo constituye el prototipo pues "la Asamblea federal suiza es el órgano más fuerte de todo el sistema constitucional y sobre todo dicho órgano no posee únicamente atribuciones legislativas o atribuciones de control, sino que participa también en la administración y en menor medida en la jurisdicción" (6).

Una variante de tal tipificación del régimen suizo es su consideración como régimen directorial. Así por ejemplo el profesor DUVERGER, aun aceptando de modo genérico la denominación de régimen de Asamblea, distingue dentro de éste, dos sistemas - diferentes: el régimen convencional y el régimen - directorial, incluyendo en este último el régimen suizo (7). En el mismo sentido se expresa ANDRE - HAURIUO, que caracteriza de modo genérico el gobierno directorial, por la superioridad de los censores sobre los gobernantes, por la estabilidad - del ejecutivo y por el sometimiento de éste a las

(5) BASTID, P. - "Le gouvernement d'Assamblee". París 1.956.

(6) BASTID, P. - Obra citada. Página 303.

(7) DUVERGER, M. "Instituciones políticas y Derecho - Constitucional". Barcelona 1.970. - Página 218.

consignas del legislativo, frente a la moción de censura clásica del régimen parlamentario. Al referirse al régimen suizo, el profesor HAURIUO, dice expresamente: "Preferimos aplicar al sistema suizo el epíteto de Gobierno directorial, más que el de Gobierno - de Asamblea" (8).

Por último, otra serie de autores, poniendo el énfasis en la importancia de las fórmulas democráticas que figuran en la Constitución Helvética y en especial en la combinación de la participación directa con el sistema representativo, califican al régimen suizo como de democracia semidirecta. Así por ejemplo PRELOT. En tal perspectiva pretende situarse el presente epígrafe.

B) El Régimen Suizo como Democracia Semidirecta.

Como queda dicho anteriormente, la mayoría de los autores que se refieren al régimen político suizo, son conscientes de las muchas peculiaridades que encierra y bien que destacando uno u otro carácter - en mayor o menor grado, con arreglo a los criterios, precedentemente enunciados, es frecuente el referirse a Suiza como una democracia semidirecta. Sin embargo es difícil encontrar entre las notas y dinámica de dicho modelo algo más que la estricta combinación de diferentes formas de participación. Así por

(8) HAURIUO, A. - "Derecho constitucional e instituciones políticas". Barcelona 1.971. Página 492.

ejemplo el profesor PRELOT, anteriormente mencionado, se limita a decir: "en el sistema semi-directo el pueblo no se contenta con elegir, sino que puede también estatuir. Esta intervención popular lleva genéricamente el nombre de Referendum, pero reviste cuatro formas principales" (9), pasando a - continuación a examinar cada una de las mismas; es decir se suele centrar el análisis en las peculiares instituciones de participación directa, sin - examinar la incidencia de éstas en el sistema global.

En efecto, el punto de partida para el análisis del régimen de democracia semidirecta, ha de - ser la combinación de formas de participación directa con la participación representativa, sin embargo dicha combinación trasciende de la mera yuxtaposición y configura un sistema constitucional - diferente al habitual en el constitucionalismo - occidental.

Mientras que el dogma de MONTESQUIEU de la - separación de poderes (bien separación rígida, - bien colaboración) constituye elemento esencial de los regímenes políticos occidentales, el sistema - suizo establece a partir de 1.874 un esquema piramidal de subordinación de los órganos estatales, -

(9) PRELOT, M. - "Institutions politiques et droit -- constitutionnel". París 1.972. Página 85.

situando en la base de la pirámide al órgano popular, a la totalidad de los ciudadanos, pronunciándose mediante el Referendum. Se trata en suma de articular constitucionalmente los principales presupuestos de ROUSSEAU, interpretado a través de la "non nota" experiencia jacobina, de la que se encuentran indudables vestigios en la Constitución - Helvética (10).

Ello comporta, en primer término, el total sometimiento del Consejo Federal a las Cámaras, - que quedan configuradas como "poder supremo" entre los órganos ordinarios y con una total hegemonía - constitucional sobre el Gobierno Federal. Dicha hegemonía llega al extremo de no habilitar verdaderas medidas de control: el Consejo Federal es una emanación y prolongación de la Asamblea Federal. - La distribución de tareas entre ambos órganos no - sigue la clásica diferenciación entre función de - Gobierno y función Legislativa, recordando en gran medida el esquema de las sociedades mercantiles en que, bien que detentando el poder supremo la Asamblea de accionistas, ésta delega parte de sus atribuciones en un Consejo de Administración, órgano - gestor al que pueden pertenecer personas ajenas a la Asamblea, en función de su capacidad profesional: en la Constitución Helvética los miembros del Consejo Federal han de ser necesariamente ajenos a

(10) GARCIA PELAYO, M. - "Derecho constitucional comparado". Madrid
Página

las Cámaras, lo que refuerza la profesionalización de los miembros del gabinete, frente al carácter político de las Cámaras.

En segundo lugar, el pueblo, la totalidad de los ciudadanos, ocupan el lugar supremo entre los órganos constitucionales, disponiendo de la facultad de oponerse a las decisiones de las Cámaras. Si ya la amplitud con que se recoge la intervención popular, es suficientemente significativa de ese poder supremo, hay una disposición especialmente relevante: si como indica C. SCHMITT, es dueño del Estado el que sea dueño del Estado de excepción, en el caso suizo esa potestad en gran medida pertenece al pueblo suizo (11).

Sin embargo, dicho esquema en la ordenación del poder no está exento de riesgos. Ya fueron mencionadas las atinadas objeciones de MAX WEBER a las posibilidades virtuales del pueblo como órgano de control a través del Referendum (12). A éstas hay que reconducir las observaciones frecuentes respecto a la hegemonía en la práctica del órgano ejecutivo. Sin embargo, es preciso advertir que dicha hegemonía y estabilidad en los miembros del Consejo Federal, es a partir de unas opciones polí

(11) Véase epígrafe 3.2.2.3. comentando el Artículo 89 bis de la Constitución.

(12) WEBER, M. - "Economía y Sociedad". México 1.969. Página 1.112

ticas concretas fijadas por decisiones populares, que si bien, según ha quedado expuesto precedentemente, ven influido su criterio por la actitud de las Cámaras y el Consejo Federal, es con el estrecho márgen mencionado, como para que se produzcan fluctuaciones que provoquen a veces graves desautorizaciones a lo decretado por las autoridades.- Por otro lado, es criterio general en la sociología de la organización, en cuanto al tema del control, que la mera existencia de órganos con tal función bien que ésta no se virtualice más que esporádicamente, es ya un indudable mecanismo de control y presión, criterio que se hace realidad en la Confederación Helvética, pues es conocida la búsqueda del compromiso, como una de las características de la legislación helvética. Es igualmente significativo de este carácter gestor de Consejo Federal, su obligación de llevar adelante su gestión, aun siendo desautorizado por el pueblo; en tal supuesto, lejos de dimitir, es obligado a administrar y gobernar según el veredicto popular.

Sin embargo, un segundo riesgo que ha de afrontar el sistema político helvético, es el de un plebiscitarismo extremado que, situando un poder exorbitante en el órgano estatal pueblo, desequilibrase la balanza de la moderación, propia de los pueblos libres, según MONTESQUIEU, y fuente de críticas ya mencionadas. Sin embargo, parece fuera de toda duda que el análisis de la experiencia helvética excluye tal hipótesis.

Las precedentes consideraciones impulsan a preguntarse, respecto a las razones que han permitido al sistema constitucional helvético, vadear ambos extremismos y presentar durante más de cien años una evolución política estable. Desde un punto de vista constitucional, dos son los factores más significativos de la organización de la participación directa.

En primer término, en cuanto controles verticales, según terminología de LOEWENSTEIN, la existencia de una Constitución normativa (13) es decir, dotada de una operatividad normativa, la cual se ha obtenido en gran medida gracias a su procedimiento de reforma que la ha conferido, una especial vigencia estructural y funcional de superley. Dicho texto constitucional, no contiene referencia alguna a garantía de Derechos y se limita a una distribución de tareas y funciones entre los diversos órganos federales o cantonales. De este modo, la principal garantía del ciudadano helvético reside en la regularidad jurídica de los procesos políticos, procesos que a nivel federal descansan en la organización piramidal anteriormente descrita, y a nivel cantonal en una organización democrática autóctona. Dichos procesos, bien que respetados por todos los órganos estatales, incluido el pueblo, pueden ser alterados, sin más limitación que el respeto

(13) LOEWENSTEIN, K. - "Teoría de la Constitución".
Barcelona 1.970.

a tales procedimientos constitucionales y que sean aprobados por el pueblo. En este sentido, es significativo cómo en su afán por garantizar tales procedimientos, la Constitución, según queda dicho anteriormente, llega a prevéer la tramitación de los proyectos de reforma total, e igualmente es de destacar que los únicos límites a las iniciativas populares de reforma constitucional sean limitaciones procesales y no materiales: especificaciones en torno a si se trata de una reforma total o parcial, o respecto a la unidad de materia de la iniciativa (Artículo 22 y 24 de la Ley de 22 de Marzo de 1.962).

Por otro lado es preciso llamar la atención de los términos en que se prevé la participación popular. En efecto, el pueblo en cuanto órgano constitucional queda configurado como órgano autónomo e independiente; es decir, o es una sección del pueblo la que puede impulsar su funcionamiento, o tiene su intervención un carácter obligatorio, pero, no queda a expensas de otro órgano, que pueda finalmente ser beneficiario de la intervención popular.

En segundo término es preciso destacar los controles horizontales y en especial la existencia de una organización federal. En efecto, ya en J.J. ROUSSEAU, democracia directa y federalismo marchaban paralelos y el régimen suizo ha confirmado la validéz de la fórmula, no sólo por las facilidades

técnicas, que aporta la solución federal a la participación directa, sino en cuanto que permite compensar el carácter exorbitante del poder manifestado - por la intervención directa del pueblo; si como decía MONTESQUIEU, todo titular de poder tiende a abusar de él, argumento en él que basaba uno de sus - principales ataques a la democracia directa, pues - no parecía fácil establecer frenos a la acción popular (14), el federalismo resta atribuciones a las - autoridades estatales y limita su campo de acción, - privándole de posibilidades para manifestar su potencialidad.

Sin embargo, no es posible justificar exclusivamente la evolución política suiza y el éxito de - su régimen de democracia semidirecta a lo acertado de su racionalización jurídica del poder. Es preciso igualmente tomar constancia de una privilegiada configuración social que ha permitido la implantación del ideal liberal democrático, con una perfecta combinación de libertad y democracia.

(14) Igualmente puede recordarse los primeros capítulos de los "Principios de política constitucional" de BENJAMIN CONSTANT.

3.3. LA PARTICIPACION DIRECTA EN LA CONSTITUCION
FRANCESA DE 1.958.

Si como ya se ha señalado en reiteradas ocasiones anteriores, la participación directa encuentra históricamente en Francia un amplio eco, tanto por sus elaboraciones doctrinales, como constitucionales, y es tema de amplias polémicas en las que aparece como uno de los elementos significativos de las demandas políticas de diferente signo (1), la época contemporánea, no es una excepción. Si la IV República es instaurada sobre la base de dos Referendums y reconoce tal institución para los procedimientos de reforma constitucional, la V República es igualmente aprobada por la vía referendaria y abre un amplio abanico de posibilidades a la consulta popular directa, hasta el extremo de constituir esta fórmula de participación, uno de los elementos más significativos del sistema político francés a partir de 1.958.

¿Cuáles son los restantes elementos que configuran el sistema constitucional de la V República?. Conocida es la denominación de régimen semipresiden-

(1) Véase epígrafe 2.3.2.

cial para referirse a aquel modelo institucional de configuración del poder, en el que se combina o yuxtaponen elementos del régimen presidencial (en especial la elección por sufragio universal de la suprema magistratura del Estado) con otros del régimen parlamentario. Así se suele incluir bajo tal encasillado a la República de Weimar, como antecedente, y en la actualidad a los sistemas constitucionales de Austria e Irlanda y del régimen instaurado en Francia por la V República. Sin embargo, la experiencia histórica muestra que ese dualismo de órganos que se atribuyen la representatividad de la Soberanía nacional suele, en la práctica, conferir la primacía a uno u otro según factores varios, tales como estructura social, cultura política, sistema de partidos o coyuntura política.

Es por tanto, desde una actitud crítica a la validez explicativa del régimen semipresidencial, por donde se desarrollará el análisis del Referendum en la Constitución Francesa de 1.958, de la utilización de tal institución, y de su incidencia en la configuración política de la V República Francesa, adoptando en el texto constitucional tres variedades: Referendum constitucional, Referendum legislativo y Referendum local.

3.3.1. EL REFERENDUM EN LA V REPUBLICA FRANCESA: ANALISIS JURIDICO.

3.3.1.1. El Referendum en la elaboración de la Constitución de 1.958.

La Constitución de 1.958 es elaborada rompiendo con el procedimiento habitual en la historia constitucional francesa a través de Asambleas constituyentes, - que es sustituido por un proceso que se inicia con la derogación de los preceptos de la Constitución de la IV República, relativos a la reforma constitucional, prosigue con la elaboración del nuevo proyecto a cargo del gobierno provisional, sucesivos informes del Comité Consultivo Constitucional y Consejo de Estado, y finalmente la aprobación definitiva mediante Referendum de 28 de Septiembre de 1.958. Desglosemos dicho proceso.

a) La ley de 5 de Junio de 1.958.

Una vez que De Gaulle accede al poder, la primera meta que se propone es la de reformar el sistema político de la IV República, lo cual era absolutamente coherente con su trayectoria política desde el discurso de Bayeux en 1.946; pero para ello, tropieza con el obstáculo del Artículo 90 de la Constitución vigente, que exige que todo proyecto de reforma constitucional ha de ser aprobado por la Asamblea Nacional. El tema, planteado desde la primera reunión

del nuevo Gobierno, será resuelto mediante una previa reforma del mencionado Artículo 90, por medio de la Ley Constitucional de 5 de Junio de 1.958 en la que se autoriza al Gobierno en términos enórme-mente ámplos para llevar a cabo la reforma constitucional.

No obstante, debiendo ser aprobada dicha ley por la Asamblea Nacional, celosa de sus atribuciones parlamentarias y con desconfianza hacia la persona del General De Gaulle, la mencionada ley incorpora una serie de cautelas a incluir en el texto, que constituyen lo que se ha denominado la herencia de la IV República. Dos son las más significativas aquí: por un lado se exige para el nuevo proyecto la responsabilidad del Gobierno frente al Parlamento; con ello la futura Constitución debería respetar el supuesto básico del régimen parlamentario. En segundo lugar se prevée la obligatoriedad del Referendum para la aprobación del nuevo texto, lo cual satisfacía tanto al General De Gaulle, que venía defendiendo el Referendum constitucional desde 1.946, como a la tradición democrática de la Cámara, que veía en ello un nuevo freno a la acción gaullista.

b) El proyecto gubernamental.

Básicamente el proyecto gubernamental es fruto de dos corrientes, que aunque con leves interferencias se complementan mútuamente: me refiero al pensamiento del General De Gaulle y al de su Minis

tro de Justicia M. Debre. Al primero se debe la concepción del Jefe del Estado fuerte y clave de bóveda del sistema, tal como había sido expuesto en Bayeux en el discurso de 16 de Junio de 1.946; al segundo, aun respetando el parlamentarismo inicial, - la puesta en marcha de diversos frenos a la actividad parlamentaria bajo su teoría del parlamentarismo controlado; uno y otro ligados a la idea que ve en la reforma constitucional la tabla de salvación de la grandeza francesa; como señala WHAL (1), si bien la izquierda francesa incluía entre sus puntos la revisión constitucional, nunca lo hacía con el suficiente ímpetu como para sacarla adelante (entre otras razones porque juzgaba que las causas de la crisis eran otras) mientras que la derecha, fiel a sus concepciones, no desaprovechó la primera ocasión que se le presentó para configurar un nuevo régimen político.

Por lo que se refiere a De Gaulle, se le suele considerar como influenciado en el plano ideológico por MAURAS y BARRES (2), representantes del nacionalismo conservador de finales de siglo, y en el plano jurídico por CARRE DE MALBERG, maestro de su

(1) WHAL, N. - "Aux origines de la nouvelle constitution" en Revue Française de Science politique núm. 1, 1.959. Página 41.

(2) LAVROFF, G.- "Histoire des idées politiques depuis le XIX siècle". París 1.972. Página-99.

más íntimo colaborador constitucionalista, René Ca
pitant. Sus escritos iniciales son de carácter ex-
clusivamente militar y se encuentran marcados por
el nacionalismo y la idea de la grandeza de Fran-
cia. Será en 1.945, y en especial a partir del dis
curso de Bayeux, cuando De Gaulle empiece a descu-
brir su pensamiento político, de bastante simpleza
y aglutinado en torno a dos ideas clave:

En primer término la idea de la legitimidad
democrática, una legitimidad que no se reduce al -
mero hecho de la Soberanía popular, sino que ha de
legitimarse por la eficacia. El gobierno legítimo,
será pues aquel que no sólo descansa en el veredic
to popular, sino que es capaz de encauzar acertada
mente el interés nacional.

Desde el punto de vista institucional, consi
dera imprescindible un poder fuerte, que sea capaz
de realizar la mencionada eficacia y en consecuen-
cia critica el parlamentarismo clásico como invia-
ble para dicha tarea. El poder supremo ha de resi-
dir, por tanto, en un Jefe de Estado que legitima-
do por el sufragio sea la encarnación del interés
nacional frente a los partidos, representantes de
intereses parciales y que encuentran en el Parla-
mento su medio de expresión; dicho Jefe de Estado,
ha de contar con la facultad de arbitrar los con-
flictos entre las diversas facciones y para ello -
ha de disponer de tres armas principales: su elec-

ción por sufragio universal, el derecho de disolución de las Cámaras y el Referendum.

El Referendum por tanto en la concepción gaulista aparece ante todo como un instrumento en manos del Jefe del Estado, frente a las Cámaras y los partidos allí representados. En este sentido es muy elocuente la descripción de las entrevistas mantenidas a primeros de Junio del 58 entre M. Debré y el General: "Después el General me habló brevemente de los puntos en que él tenía interés; se trataba del Presidente de la República y en particular del derecho del Presidente para recurrir al "appel au peuple" por la vía del Referendum y de pronunciar la disolución de la Asamblea Nacional.- El General me habló también del modo de elección del Presidente de la República. El sufragio universal fué evocado, pero tuvo que ser descartado; la ciudadanía francesa estaba tan extendida en el mundo, que no era posible articular este modo de elección" (3). Fruto de tales entrevistas es la primera redacción de lo que más tarde sería el Artículo 11 de la Constitución en estos términos: "En el cuadro de las misiones conferidas por el Artículo 10, el Presidente de la República puede, a proposición del Primer Ministro, someter a Referendum todo proyecto de ley que el Parlamento haya rechaza-

(3) DEBRE, J.L. - "Les idées constitutionnelles du General De Gaulle". París 1.975. Página 160.

do adoptar, así como toda cuestión fundamental para la Nación" (4). Con ello De Gaulle intentaba llevar a la práctica las ideas que CARRE DE MALBERG había expuesto en 1.931: - el Referendum lejos de distorsionar al régimen parlamentario, es un complemento necesario, ya que "esta combinación del Referendum, con el parlamentarismo, tendría por efecto atenuar la influencia ejercida sobre la formación de la llamada Soberanía Nacional, por la política de los partidos, que después de haber sido considerada como - una de las bases normales del parlamentarismo, se ha convertido, entre nosotros, a decir de muchos, - en una plaga" (5).

Mientras que los orígenes del pensamiento del General De Gaulle lo situábamos en la derecha nacionalista y antiparlamentaria, el pensamiento de M. - Debré se inscribe como dice WHAL en "la derecha neoliberal, legalista y conservadora" (6), que se aglutinó en torno al Comité General de Estudios de la Resistencia, y su órgano de expresión, la revista - Cahiers Politiques. El Comité General de Estudios - era uno de los órganos centrales de lo que se ha denominado "la otra resistencia" para referirse a -- aquella facción de ésta, en la que básicamente no -

(4) DEBRE, J.L. - Obra citada. Página 179.

(5) CARRE DE MALBERG, R. - "Considerations theoriques sur ..." en Revue du Droit Public - et de la Science Politique, 1.931.- Página 242.

(6) WHAL, N. - Obra citada. Página 43.

participaban los socialistas y los comunistas. En la mencionada revista "Cahiers Politiques" M. DEBRE publica un proyecto de Constitución en 1.944, en la que aparecen gran parte de las ideas que encontramos en el 58 (7). En dicho artículo se puede constatar como M. DEBRÉ, si bien desconfía de un régimen parlamentario clásico, considerando la fuerza del Partido Comunista Francés, su tradición liberal le hace dudar de la viabilidad de un régimen presidencial en el contexto francés y en consecuencia, en dicho artículo hace de la institución del Presidente de la República, el Jefe de un ejecutivo más fuerte que el de la III República, pero no llega a concederle la facultad de recurrir al Referendum. La vía que queda es estrecha, como indicará el propio MICHEL DEBRE en su defensa del proyecto ante el Consejo de Estado; se trata del parlamentarismo controlado. Sin embargo, aún con las restricciones del calificativo controlado, el pensamiento de DEBRÉ respeta los supuestos básicos del régimen parlamentario: "no hay nada, dirá, que no esté inspirado por la voluntad de asegurar la buena marcha de las instituciones parlamentarias"(8).

(7) DEBRÉ, M. - "Essais de projet de Constitution". Cahiers politiques núm. 14/X. 1.945.

(8) DEBRÉ, M. - Defensa del proyecto constitucional ante el Consejo de Estado, el 27 de Agosto de 1.958. Revue française de Science Politique núm. 1. 1.959. Página 16.

Será por tanto en las reuniones de M. DEBRÉ con una comisión de expertos a lo largo del mes - de Junio de 1.958, donde el Artículo 11 irá perdiendo su fuerte carácter antiparlamentario, quedando después de tres modificaciones sucesivas redactado el 30 de Junio en los siguientes términos: "El presidente de la República, a petición del Gobierno o del Parlamento, y publicado en el Diario Oficial, puede someter a Referendum todo proyecto de ley que se refiera a los intereses fundamentales de la República que tienda a autorizar la ratificación de un tratado referente a las instituciones o que comporte la aprobación de un acuerdo de carácter federal" (9).

Igualmente en dicha comisión de expertos se deliberará en torno al procedimiento de reforma - de la Constitución. Sin embargo, allí el tema será mucho menos polémico. El Artículo 89 reproducirá en términos procesalmente más ágiles el Artículo 90 de la Constitución del 46.

Uno y otro precepto, ligeramente modificados a fin de concordarlos con el resto del articulado, serán aprobados con el resto del proyecto en el Consejo de Ministros de 29 de Julio y remitidos al Comité Consultivo Constitucional.

(9) Datos tomados de JEAN LOUIS DEBRÉ. Obra citada.

c) El informe del Comité Consultivo Constitucional.

El Comité Consultivo Constitucional era un órgano creado "ad hoc" por exigencia de la Ley de 5 - de Junio de 1.958, a fin de informar con carácter - no vinculante el proyecto elaborado por el Gobierno. Integrado en sus dos terceras partes por miembros - de las Comisiones Parlamentarias, y el resto designados por el Gobierno, lo que en consecuencia suponía una mayoría de miembros parlamentarios, cabía - preveer una cierta oposición al proyecto, pero como señala DUVERGER (10) dicho órgano "se mostró respetuoso con el nuevo poder establecido y preocupado - sobre todo por detalles de interés parlamentario".- Por lo que se refiere a los artículos reguladores - del Referendum, introdujo una pequeña modificación, en el Referendum legislativo, precisando que el Gobierno sólo podía solicitar el Referendum durante - el período de sesiones con objeto de que dicha sesión pudiera ser contestada por las Cámaras, llegando inclusive a la moción de censura, como de hecho, se produjo en 1.962. En cuanto al Artículo 89, referente a la reforma constitucional no fué modificado.

d) El Referendum de 28 de Septiembre de 1.958.

Por último, mediante votación popular, el 28 de Septiembre de 1.958 fué aprobado el texto constitucional que instauraba la V República. Los resultata

(10) DUVERGER, M. - "La cinquieme Republique". París - 1.974. Página 9.

dos abrumadoramente afirmativos, llaman igualmente la atención en razón del elevado grado de participación y exigen un intento de explicación. Por otro lado, dicha votación, en la medida en que constituyó la principal fuente de legitimidad democrática del nuevo régimen, prácticamente la única, es adecuado punto de referencia respecto a las posibilidades del Plebiscito constituyente, por emplear la terminología precedentemente expuesta, en los sistemas políticos contemporáneos.

La campaña referendaria, organizada desde el Gobierno, dado las vacaciones obligatorias a que estaban sometidas las Cámaras, está formalmente caracterizada por el respeto del principio de igualdad; no obstante, en relación al tema es preciso matizar tal principio genérico, con la conocida tesis de SCHMITT de las plusvalías políticas adicionales, que permitieron que toda la campaña adoptase un cierto signo parcial.

En primer término, en relación a las condiciones de los partidos habilitados para realizar campaña en favor del SI o del NO, fueron fijadas con gran liberalidad mediante Decreto de 20 de Agosto, en el que se exigía a los grupos o partidos que desearan participar en la campaña, solicitarlo con anterioridad al primero de Septiembre al Ministro del Interior. Una Comisión designada por, el Ministro de Justicia, Ministro de Información y

Ministro del Interior, examinaría las peticiones y establecería la lista definitiva. Con independencia de la exclusión de la CGT y de la Liga de Derechos del Hombre, pronto se pudo apreciar el significado real de tal liberalidad: veintitrés grupos fueron admitidos y por tanto, dispondrían de las facilidades oficiales para la campaña; siete de ellos de reciente creación; diecisiete, se pronunciaron en favor del SI. En total sólo seis hacían la campaña por el NO.

La igualdad presidió igualmente la actuación de los diferentes grupos en los medios de comunicación estatales, radio y televisión, sin embargo, - "contrastó, dicha equidad, con las distintas actividades de la Radiodiffusion et Televisión Française, destinados a crear un clima de optimismo y subrayar la instauración del prestigio francés en el mundo" (11).

Por último, si bien se cuidaba la elaboración oficial de un boletín de voto neutro, en que se inscribirían tan sólo las palabras "oui" ó "non", se enviaba a cada elector desde el Ministerio de Información dicho boletín, junto con el texto de la Constitución y un discurso del General De Gaulle recomendando el voto afirmativo (12).

(11) WILLIAMS, P. et MORRISON, M. "La campagne pour - le Referendum et les elections legislatives en - le Referendum de Septembre et les elections de - Novembre 1.958". París 1.960. Página 28.

(12) Obra citada. Página 29.

Tal cúmulo de factores incidiendo de modo contradictorio en el desarrollo de la campaña conlleva a preguntarse respecto al significado real de la - respuesta del ciudadano a la consulta referendaria. La Fondation National de Science Politique desarrolló durante todo el período de instauración de la V República una serie de encuestas, cuyos resultados, son enormemente significativos (13). Tomando tan sólo los más relevantes, se puede constatar en primer término que, en un tanto por ciento muy elevado, el ciudadano francés no se pronunció en función del - texto constitucional, pues el 49'50 % declara días antes de la votación no conocer la Constitución.

Tres son en cambio las constantes que parecen, según la mencionada encuesta, motivar al votante:

- En primer término el desgaste de la IV República. En efecto por razones que no afectan aquí, la encuesta muestra un 67 % de desacuerdo con el régimen parlamentario de la IV República. Dicha cifra, aparte su abultado carácter, muestra por otro lado un significado descontento con la situación anterior, lo que crea de partida una favorable actitud al cambio y en consecuencia, un sentimiento - propicio a la respuesta afirmativa en la medida - en que es un no a la IV República.

(13) Los resultados de dichos sondeos fueron publicados en el Cahier de la Fondation National de Science Politique núm. 109. París 1.960.

- Un segundo factor, estrechamente ligado al anterior, parece igualmente haber influido poderosamente en favor de la respuesta afirmativa: el temor al vacío, que se manifiesta en una creencia bastante generalizada, 50 %, al peligro de guerra civil.
- Por último, es preciso constatar el elevado prestigio del General De Gaulle, héroe de la Resistencia, retirado de la vida pública en 1.946 (lo que le permite no aparecer involucrado en el desgaste de la IV República) y apoyado por el Ejército, principal motor del naciente régimen. A la pregunta de "en función de qué, votará Vd. en el Referendum", el 40 % expresan: "por la personalidad del General De Gaulle".

Deseo generalizado de cambio, temor al vacío, liderazgo del General De Gaulle, son los factores que adecuadamente aprovechados en la campaña referendaria, parecen ser los factores que en mayor medida explican la rotundidad de los resultados, lo que con independencia de consideraciones valorativas inducen a preguntarse hasta qué punto la votación del 28 de Septiembre, con la que formalmente fué aprobada la constitución de la V República, significó igualmente una aprobación consciente del electorado de un nuevo texto constitucional.

3.3.i.2. Alcance de la Participación Directa en la Constitución de 1.958: la polémica en torno al Artículo 11.

La Constitución de la V República, como se indicó más atrás, establece tan sólo el Referendum como medio de expresarse directamente el pueblo, institución a través de la cual se manifiesta la Soberanía Nacional, - según reza el Artículo 3º: "La Soberanía Nacional pertenece al pueblo que la ejerce por sus representantes o - por la vía del Referendum". En tres ocasiones se ocupa - de tal institución: Artículos 11, 86 y 89. Veamos en detalle.

El Artículo 86 incluido en el Título XII relativo a "La Comunidad", hoy parcialmente derogado, establece el Referendum local, es decir, aquél en que toman parte en la votación sólo las partes interesadas, y tiene por objeto la transformación del estatuto de un Estado miembro de la Comunidad. Se trata de una aplicación del principio de autodeterminación de los pueblos del Derecho Internacional al ámbito de la hoy disuelta Comunidad Francesa. El escaso interés teórico y político de - tal institución, del que recientemente, con motivo de la independencia de las Islas Comores, hubo un ejemplo, releva de más comentarios.

No se puede decir lo mismo del ámbito y alcance respectivo de los Artículos 11 y 89, cuya aplicación en Francia ha promovido las más fuertes controversias - constitucionales de la V República.

En principio, y según ha quedado expuesto al describir la elaboración del texto constitucional del 58, el Artículo 11 establece la prerrogativa del Presidente de la República, de someter a Referendum, a propuesta del Gobierno, todo proyecto de ley referente a la organización de los poderes públicos, que comporte la aprobación de un acuerdo de comunidad o la ratificación de un tratado que incida en el funcionamiento de las instituciones.

El Artículo 89, por su parte, establece el Referendum como medio de aprobar las reformas constitucionales, a no ser que éstas hayan obtenido una aprobación de las Cámaras, reunidas conjuntamente en Congreso, por mayoría de 3/5.

Ambos preceptos, por otro lado, parecen estar en consonancia con la lógica de la ordenación de poderes que contiene la Constitución. En efecto, aunque la práctica posterior haya tergiversado el sentido inicial de las relaciones entre el Presidente de la República y el Primer Ministro, originariamente, según puede deducirse por ejemplo del discurso de Bayeux (en parte, primera redacción de la Constitución del 58) - (1), el Presidente de la República, símbolo de continuidad política, tenía reservado tres ámbitos de la acción política: las Instituciones, la Diplomacia, la Defensa (2). Dada la independencia de la función presi

(1) JNZ DE PARGA, M. - "La V República Francesa". Madrid 1.958. Página 32.

(2) VIASSON-PONTE, P. - "Etablir le regime presidentiel". Le Monde, 7-IX-72.

dencial "bis a bis" de las Cámaras, parecía conveniente dotar al Presidente de instrumentos para oponerse a un torpedeamiento desde las Cámaras de la gestión presidencial (recuérdese la primera redacción del Artículo 11), siempre, por supuesto, dentro del más estricto ámbito - de la cotidianeidad legislativa y de ahí la frase "cualquier proyecto de ley". El Artículo 89 , en cambio, parecía dentro de la tradición constitucional, tantas veces reiterada en este trabajo, de conferir al pueblo el poder constituyente.

Sin embargo, conocida es la decisión del General De Gaulle en el último trimestre de 1.962, de convocar un Referendum en ejercicio del Artículo 11 para modificar la Constitución, en el sentido de que el Presidente de la República fuese elegido por sufragio universal, difuminando con ello los límites que separan Referendum presidencial y Referendum constitucional, práctica que repetiría en 1.969.

La razón oficial de tal decisión fué el atentado de Petit Clamart sufrido por el General De Gaulle, que convenció a éste de la necesidad de reformar las - instituciones con la elección por sufragio universal de la más alta magistratura de la nación (3). Sin embargo,

(3) "Tout d'abord, les attentats perpétrés ou préparés contre ma vie me font une obligation d'assurer - apres moi, pour autant que je le puisse, une République solide, ce qui implique qu'elle le soit au sommet". DE GAULLE, alocución radiotelevisada, de 4 de Octubre de 1.962.

parece que el trasfondo de la decisión hay que situarlo en un contexto más amplio: la instauración de la V República fué tanto fruto del desgaste de la IV República, como de la personalidad del General De Gaulle, y con la Guerra de Argelia como telón de fondo. Sin embargo, como muestra BORELLA (4) el sistema de partidos anteriores se mantenía intacto, y la nueva constitución permitía pensar en una posible lectura parlamentaria de la misma, muy próxima a la de la IV República. No es por ello de extrañar, la paradójica evolución constatada por PARODY en su excelente artículo "Quatre anneés de contraverses constitutionnelles" (5) de una oposición celosa del cumplimiento de la Constitución, frente a la actitud de las esferas gubernamentales, deseosas de la reforma de un texto por ellas mismas elaborado. Tales factores por otro lado, encontraron campo abonado en el pensamiento del General De Gaulle, deseo de una elección del Presidente por sufragio universal, constituyendo el Petit Clamart la chispa justificadora (6). El Re-

(4) BORELLA, F. - "Les Partis politiques". París 1.973
Página 25.

(5) PARODY, J.L. - "Quatre anneés de contraverses constitutionnelles" en Revue Française de Science Politique nº 4/1.962.

(6) Es cuestión discutida hasta qué punto la concepción gaullista del poder incluía la elección por sufragio universal de la máxima magistratura del Estado, sin embargo, la tesis más autorizada parece pensar que, si en 1.958 no se implantó tal institución, fué debido al contrapeso "parlamentarista" de MICHEL DEBRÉ y a las dificultades técnicas, de articular las elecciones presidenciales, pero en todo caso, frente a los deseos del General, según ha quedado expuesto en el epígrafe anterior.

ferendum del 62 en este sentido constituye, tanto por el fondo del tema, elección del Presidente por sufragio universal, como por el procedimiento de resolución utilizado (Referendum del Artículo 11) la cancelación de la IV República.

La mayoría de los constitucionalistas franceses, sin embargo, se opusieron a tal interpretación del texto constitucional (7) con los más diversos argumentos. Dos son los de mayor fuerza jurídica.

En primer término la exégesis del Artículo 11 parece conducir a considerar inconstitucional la decisión presidencial. Por un lado porque el mencionado Artículo dice tajantemente "cualquier proyecto de ley" y para cualquier jurista es claro que con arreglo al principio de jerarquía normativa las leyes ocupan un lugar preciso en el escalafón de las normas; cierto que podríamos referirnos al concepto material de ley, pero no parece ser éste el caso de la Constitución Francesa, que tan preocupada se muestra de delimitar formalmente el concepto de ley y de Reglamento. Pero además, el segundo párrafo del Artículo 11, al incluir entre los objetos del Referendum los tratados que inciden en el funcionamiento de las instituciones, precisa "que no sean contrarios a la Constitución". Como se preguntaría BERLIA: si el Artículo 11 comporta un procedimiento de reforma constitucional, ¿qué importancia tiene la inconstitucionalidad del

(7) Véase por ejemplo BERLIA, PRELOT, VEDEL, DUVERGER, BURDEAU, etc.

tratado?. Dicha inconstitucionalidad quedaría automáticamente subsanada (8).

Por otro lado un análisis global y una interpretación sistemática de la Constitución del 58, abundan en el mismo sentido: mientras que el Artículo 11 es tá situado en el Título II de la Constitución, relativo al Presidente de la República, es decir, en la primera parte del texto constitucional que arbitra la división de funciones y competencias entre los diversos órganos, la revisión de la Constitución está prevista al final de la misma; se trata de determinados aspectos procesales, que dada su importancia se desgajan del resto de la parte estrictamente orgánica para darles una regulación diferente: concretamente el modo de adaptarse los tratados de asociación (Título XIII), de la revisión constitucional (Título XIV) y de las disposiciones transitorias (Título XV); ahí es pues donde, de modo exclusivo, está contenido el procedimiento de reforma de la Constitución y cualquier excepcionalidad a dicho procedimiento, ha de venir tajantemente expresada, como sucede con el Artículo 85.

No obstante, bien que a través de un procedimiento constitucionalmente dudoso, dado el enunciado general del Artículo 3º y la fuerza política del veredicto popular, parece fuera de toda duda que los resulta-

(8) BERLIA, G. - "Le problème de la constitutionnalité du référendum du 28 Octobre 1.962".
Revue de Droit Public nº 3/1.962. -
Página 941 y ss.

dos del Referendum, constitucionalizaron el nuevo mecanismo de elección presidencial, sirviendo de precedente para un nuevo intento de reforma: el proyecto de reforma del Senado y de las regiones de 1.969, que conduciría a la dimisión del General De Gaulle. Ello sirvió para que algunos autores (9) planteasen la posible constitucionalidad de la nueva consulta en base a una cierta costumbre constitucional. Sin embargo dicha tesis no ha encontrado eco en la doctrina jurídica francesa, en especial atacada por el profesor PRELOT (10), que ha reiterado el carácter inconstitucional de la consulta, en esta ocasión apoyado dicho criterio por el Consejo de Estado y favorecido por el resultado del veredicto popular.

Hechas pues las salvedades de los dos Referendums gaullistas y sintetizando el alcance del Referendum en el texto constitucional de la V República, se puede resumir en dos las variedades de Referendum en función de las materias y significado de ambos:

a) Referendum presidencial: Artículo 11.

Proyectos de ley sobre organización de los poderes públicos ó para autorizar tratados que incidan en el funcionamiento de las instituciones.

(9) VEDEL , G. "Le droit par le coutume". Le Monde - 22-XII-68.

(10) PRELOT, M. "Sur une interpretation coutumière de l'article 11". Le Monde 15-III-69.

b) Referendum constitucional: Artículo 89.

Para la aprobación de proyectos de reforma constitucional, previamente aprobados por las Cámaras, siempre que el Presidente no haya sometido el proyecto a aprobación del Congreso (reunión conjunta de ambas Cámaras).

3.3.1.3. El procedimiento referendario.

Examinadas las materias susceptibles de ser sometidas a Referendum, es preciso analizar el procedimiento a través del cual se virtualiza la votación popular, - tema que a su vez comporta dos aspectos diferentes: en - una primera fase el procedimiento a través del cual se - elabora la decisión de convocar un Referendum; por otro lado una vez adoptada dicha decisión, son igualmente importantes los detalles que regulan el desarrollo de la - campaña referendaria. Uno y otro tema serán examinados a continuación.

- a) El procedimiento de elaboración de la decisión de - convocar Referendum.

En principio, dados los términos en que está - redactado el enunciado del presente epígrafe, parece deducirse que la decisión de celebrar un Referendum, comporta un procedimiento complejo que conlleva la - participación de diversos órganos estatales; sin embargo, si bien dicha afirmación es válida con arreglo a la letra de la ley, la práctica constitucional ha mostrado la irrelevancia de la participación de - los diferentes órganos, con excepción del Presidente, verdadero dueño de la decisión de convocar Referendum.

En efecto, con independencia de las violaciones del Artículo 11 por el General De Gaulle, anteriormente mencionadas, la decisión de convocar un Re

ferendum parece estar en manos del Presidente, tanto si se trata de una votación popular en virtud - del Artículo 11, llamado por algunos autores Referendum directo (11) y que aquí venimos calificando como presidencial, como si se tratara de un Referendum constitucional con arreglo al Artículo 89. No obstante, los controles interórganos difieren en - uno y otro caso.

En relación al Artículo 11, parece fuera de - toda duda que se trata de una prerrogativa presiden- cial que goza, además, de un carácter discrecional por estar incluida como tal entre las mencionadas - en el Artículo 19 del texto constitucional. La única participación de otro órgano consiste en la pro- posición de tal medida, que reside bien en las Cáma- ras, bien en el Gobierno ("El Presidente de la Repú- blica a propuesta de ..."). Sin embargo, hay que no- tar lo supérfluo de tal atribución a las Cámaras, - que raramente harán uso de una institución de la - que el principal beneficiario políticamente sería - el Presidente. En cuanto a la propuesta gubernamen- tal, que ha sido el único procedimiento utilizado - hasta la fecha, hay que señalar que, dada la corre- lación de fuerzas entre ambos órganos en la vida - constitucional de la V República, el Gobierno, has- ta el momento no ha hecho mas que tomar constancia

(11) HAMON, L. - "Une republique presidentielle". París 1.975.

formalmente de un deseo expresado con anterioridad por el Presidente (12).

En el supuesto de la propuesta gubernamental, que como se acaba de señalar es el más utilizado, - existe una segunda limitación igualmente inoperante. Se trata de la obligatoriedad de que la proposición del Gobierno sea realizada durante el período de sesiones del Parlamento. Incluida tal cautela a instancias del Comité Consultivo Constitucional, la práctica ha demostrado nuevamente la inoperatividad de la misma. En primer término, porque ello no paraliza la decisión de convocar un Referendum, sino que se limita a la posibilidad de establecer un debate, que ni suele tener eficacia en la opinión pública, pues normalmente los parlamentarios no conocen en detalle el texto de la consulta popular, ni puede establecer sanciones mas que contra el Gobierno, órgano que como venimos viendo, no es verdadero responsable de la decisión, mientras que el Presidente, verdadero titular de la medida dispone del derecho de disolución de las Cámaras, como de hecho sucedió el 6 de Octubre de 1962.

Algo más complicado es el procedimiento de recurrir a Referendum con arreglo al Artículo 89, - ya que si bien, al igual que en el Artículo 11, la

(12) El último Referendum sobre la Unidad Europea, - fué anunciada su convocatoria por el Presidente, y posteriormente aprobado en Consejo de Ministros

iniciativa (en este caso sobre el texto que se quiere someter a votación popular), corresponde a los parlamentarios o al Gobierno (aquí concurrentialmente con el Presidente) es preciso, previo a que el tema quede en manos del Presidente, que ambas Cámaras aprueben el texto en términos idénticos, razón ésta por la que eludió su aplicación el General De Gaulle en 1.962 y 1.969. Sin embargo, una vez aprobado por las Cámaras, nuevamente revierte en el Presidente la facultad de convocar el Referendum, bien que esta vez sea a través de una práctica en cierta medida inconstitucional. En efecto, si bien la facultad presidencial de someter el proyecto de reforma constitucional a las Cámaras es una alternativa al posible Referendum, dicha atribución ni está incluida entre las facultades discrecionales del Artículo 19, ni el Artículo 89 concede al Presidente la facultad de bloquear un proyecto de reforma. Como expresó el profesor DUVERGER (13) si bien es cierto que la Constitución no fija plazo para la celebración del Referendum, ello no supone la atribución de ningún derecho de veto presidencial en materia de reforma constitucional. Sin embargo, primero Pompidou y más recientemente Giscard, han entendido que se trataba de una prerrogativa discrecional del Presidente el convocar o no el Referendum. Tanto la reducción a cinco años del mandato presidencial, como la reforma relativa al régimen de suplencias parlamentarias duermen en -

(13) DUVERGER, M. - "Un droit de veto constitutionnel".
Le Monde, 20-X-74.

el Eliseo una vez aprobados por las Cámaras, pero sin el respaldo parlamentario suficiente como para pensar que puedan salir adelante por mayoría - de 3/5 en un Congreso, ni que sea momento políticamente oportuno para la mayoría presidencial de convocar un Referendum.

b) La campaña referendaria.

b.1. En relación a la regulación de la campaña - referendaria hay que distinguir tres tipos de normas. Las primeras son aquellos aspectos estrictamente organizativos de la votación, a los que son aplicables con carácter general las normas contenidas en el Código electoral, relativas al derecho al sufragio libre e igual, garantías para la regulación de la votación y demás aspectos de organización, que carecen de interés aquí.

b.2. En segundo lugar hay que constatar el control contencioso de la campaña, que por el Artículo 60 de la Constitución se atribuye, al Consejo Constitucional. Sin embargo, dicho órgano ha entendido restrictivamente tales atribuciones, mediante Dictámen de 6 de Noviembre de 1.962. En efecto, consultado - en aquella ocasión por el Presidente del Senado M. Gastón Monnerville, solicitando la declaración de inconstitucionalidad de la ley sobre elección por sufragio universal - del Presidente de la República, en virtud -

de las irregularidades constitucionales de la convocatoria, el Consejo Constitucional se declaró incompetente en virtud de que, tanto la Constitución, como su ley orgánica de 7 de Noviembre de 1.958, en los Artículos 46 y siguientes, llevan a cabo "una delimitación estricta de sus competencias", las cuales en relación al Referendum se reducen a velar por la regularidad de las operaciones y proclamación de resultados, y en cuanto a sus funciones relativas a la protección del orden constitucional, entiende el Consejo Constitucional que éstas no alcanzan a las disposiciones aprobadas por el Referendum (14). En realidad se trata de una cierta falacia jurídica, porque en principio nada le impide pronunciarse respecto a la constitucionalidad del Decreto 62/1127 de 2 de Octubre, por el que se decidía someter un proyecto de ley de reforma de la Constitución a Referendum, en virtud del Artículo 11, pero tal fué el dictámen, que por otra parte es enórmemente significativo y sobre el que se volverá más tarde.

De este modo, las atribuciones del Consejo constitucional han quedado reducidas a los siguientes aspectos.

(14) Decisión du Conseil Constitutionnel de 6 novembre 1.962.- Journal officiel 7 novembre 1.962.

- Deberá ser consultado por el Gobierno, previamente a la adopción de decisiones sobre la organización de las operaciones del Referendum.
 - Supervisa el desarrollo de la campaña, operaciones de voto y cómputo de resultados, pudiendo designar delegados para constatar "in situ" las posibles irregularidades.
 - Por último, realiza el exámen de las reclamaciones presentadas y proclama, en caso - de que no haya irregularidades, los resultados definitivos.
- b.3. Por último, según se viene mencionando, existe un tercer núcleo de disposiciones destinadas a organizar en concreto la campaña referendaria sobre la que versa el primer control del Consejo Constitucional. En realidad, con la excepción de la fijación del día de - la votación, el texto de la pregunta y las - modalidades del voto por correspondencia, el núcleo central de tales disposiciones es lo relativo a los partidos habilitados a hacer campaña y las condiciones de su participación en los medios oficiales de comunicación y propaganda: paneles de las oficinas del voto e intervención en Radio y Televisión. En este aspecto, a lo largo de los diferentes - Referendums, se puede constatar una cierta -

evolución. Ya se ha mencionado la liberalidad de tal regulación en 1.958, que permitió participar a varios grupos cuya única razón de ser era apoyar la ascensión del General De Gaulle y que luego fueron subsumidos en la U.N.R. En los tres Referendums celebrados durante los años 1.961-62, se concedió el derecho a participar en la campaña a aquellos partidos representados por un grupo en la Asamblea Nacional o en el Senado, lo que equivale a aquellos partidos que contaban con un número de 30 parlamentarios. En cuanto a la participación en los medios de comunicación, se concede un derecho igual a cada uno de los partidos. Sin embargo, en los Referendums de los años 69 y 72, la regla fué modificada y, si bien se reconoció igualmente derecho a participar en la campaña a todo partido representado por un grupo parlamentario, la utilización de los medios oficiales, fué distribuída en dos porciones iguales, una para la mayoría y otra para la oposición. Con ello se tomaba constancia de la evolución del sistema de partidos y su tendencia a la polarización, pero igualmente se favorecía a la mayoría, ya que si bien ésta adoptaba una actitud prácticamente unitaria hacia el sí, la oposición debía distribuir su tiempo entre las diversas facciones, especialmente entre el no y la abstención, por ejemplo, en el Referendum de 1.972, sobre el tema europeo.

3.3.2. EL REFERENDUM EN LA V REPUBLICA FRANCESA; SU UTILIZACION.

El Referendum, aunque utilizado con frecuencia en la V República Francesa, en comparación con los restantes regímenes políticos de Europa occidental, - con la excepción de la Confederación Helvética, queda como un procedimiento excepcional y esporádico. En - efecto, a pesar de que el pueblo francés ha sido consultado por la vía referendaria en seis ocasiones en - los dieciocho últimos años, en realidad, tales consultas pueden ser nucleadas en torno a cuatro momentos - críticos, adoptando en cada uno de dichos momentos un significado político diferente, permaneciendo por lo - demás como un procedimiento excepcional y exorbitante. Se trata concretamente de la instauración de la V Repú**u**blica: Referendum de Octubre de 1.958, ya examinado; - el período que podríamos caracterizar por la solución del problema argelino y la consiguiente mayoría de - edad de la V República: Referendums de Enero de 1.961, Abril de 1.962 y Octubre de 1.962 (a); la crisis de - crecimiento de 1.968 y el consiguiente Referendum de - Abril de 1.969 que supuso la marcha del General De Gau**u**lle (b), y por último, el Referendum sobre Europa en - 1.972 que perfilaría el orden constitucional de la V - República sin el General De Gaulle (c).

El exámen de las tasas de participación en - las diferentes consultas referendarias confirma, en - cuanto a la actitud del electorado, la agrupación de -

- El Referendum de 1.958 registra una muy elevada tasa de participación: 84'94 %, muy superior a las consultas electorales parlamentarias.
- Los Referendums de 1.961 y 1.962 la participación oscila alrededor de 76'44 %: 76'49 % en 1.961, 75'59 % en Abril de 1.962 y 77'24 % en Octubre de 1.962.
- Nuevo ascenso sensible en la participación para el Referendum de 1.969, que supera la cota del 80 %: 80'58 %.
- Caída vertical en el Referendum de 1.972: 60'37 % de votantes.

Este fraccionamiento de la consulta popular directa en la vida política de la V República Francesa impide un análisis global de sus resultados, pues su significado es muy diferente en uno y otro caso. Ciertamente tal objeción también puede hacerse al caso sui zo, pero allí, como ya se puso de manifiesto, la votación referendaria tiene un sentido de cotidianidad, - que permite extraer conclusiones generales en cuanto a grados de participación, pautas de voto o actitud de los partidos, aspectos éstos que, en relación a Francia, no pueden hacerse mas que en relación a la coyuntura concreta del momento y la crisis que a través del Referendum se pretende resolver; sólo así puede comprenderse, por ejemplo, los resultados del Referendum de 1.972. Tales limitaciones imponen un tratamiento diferente para el presente epígrafe.

a) Los Referendums de los años 1.961-1.962.

Analizados los resultados del Referendum de 1.958 al tratar de la instauración de la V República, se examinará en primer término los Referendums celebrados en el bienio 61/62, que como se señala más atrás, suponen la resolución del problema argelino y la definitiva configuración de la V República.

En efecto, si en el verano de 1.958 los dos grandes problemas que afectan a la Nación Francesa eran el desgaste de la IV República y la cuestión argelina, la subida del General De Gaulle al poder y la Constitución del 58 suponen una puesta en marcha de posibles soluciones, pero no la instauración definitiva de un nuevo régimen, y ello, por tres razones básicas:

- En primer término, según se veía anteriormente, porque la Constitución del 58, bien que atribuyendo un mayor cúmulo de facultades al Presidente, no llegaba a quebrar los principios básicos del régimen parlamentario, aunque fuera en contra de los deseos del General.
- Por otro lado, los partidos políticos de la IV República mantenían en bastante grado su estructura y su afianzamiento popular, aunque fuera compartiendo con la recién creada U.N.R.

- Una y otra circunstancia harán que los primeros momentos de la V República estén marcados por - las disputas y controversias constitucionales.- Sin embargo, tales disputas no pasaban de una - mera "guerra fría" de insinuaciones y tensiones, sin que en ningún momento llegase a plantearse en términos más abiertos, por el tercer elemento que configura tal período: la cuestión argentina.

No es por tanto de extrañar que, resolución del problema argelino y disputa abierta entre los partidarios de una V República gaullista y partidarios de una V República parlamentaria, marchen parejos e inclusive que la solución del conflicto argelino sea un instrumento más de la lucha entre ambas facciones.

Los Referendums de 1.961 y Abril de 1.962, - responden por tanto a dicha táctica, y en dicho - contexto hay que situarlos: como intento del General De Gaulle de usufructuar el éxito popular de su gestión en Argelia. El Referendum de 1.962 es el colofón de tal período de maduración de la V - República gaullista.

Una nota será por tanto común a las tres - consultas populares: la formulación de la consulta en términos que quiebren el sistema de partidos anterior. Así por ejemplo, la votación de Ene

ro de 1.961, que tuvo por objeto aprobar el principio de autodeterminación de Argelia, condujo a situar a todos los principales partidos de la IV República en favor del SI (S.F.I.O. y M.R.P.), ó a lo sumo por la libertad de voto (Radicales) (1), en tanto que en el campo del NO queda situado el partido Comunista ... - junto a la Extrema Derecha. Ello condujo a una total autonomía del votante respecto a su partido, como - muestra BORTOLI. Basta para ello tomar como punto de partida el número de votos obtenidos por los diferentes partidos en la anterior consulta electoral, y sumar en el campo del SI o del NO, según la actitud respectiva. Ni aún adicionando al campo del SI la totalidad de los partidos, que dejaron en libertad al votante, se alcanza la cifra de 15.200.073 de SI frente a 4.996.474 de NO, que fueron los resultados reales el 8 de Enero.

	<u>Partidarios del SI</u>	<u>Partidarios del NO</u>	<u>Libertad de voto</u>
U.N.R.	3.600.000	--	--
M.R.P.	2.400.000	--	--
S.F.I.O.	3.200.000	--	--
P.C.F.	--	3.900.000	--
Extrema Izquierda	--	400.000	--
Extrema Derecha .	--	700.000	--
Centro Republicano	--	600.000	--
Radicales	--	--	1.000.000
Centro Izquierda.	--	--	700.000
Independientes ..	<u>--</u>	<u>--</u>	<u>4.100.000</u>
TOTALES (2)	9.200.000	5.600.000	5.800.000

(1) Datos tomados de BORTOLI, G. "Sociologie du referendum". París 1.965. Páginas 121 y ss.

(2) BORTOLI, G. - Obra citada. Página 141.

Totalmente diferente es en cambio el planteamiento del Referendum de 8 de Abril de 1.962, aunque responde al mismo criterio. En este caso, teniendo por objeto la aprobación de los acuerdos de Evian, que significaban la pacificación del territorio argelino, el General De Gaulle convoca un Referendum en que la totalidad de los partidos, incluso el Comunista, ratifican la gestión gubernamental, - excepto la extrema derecha. Los resultados son significativos del reconocimiento popular a la gestión gaullista: el 90'70 % de los votos escrutados se pronuncian por la respuesta afirmativa.

Sin embargo, la aprobación de tales tratados, suponen el fin de la gestión argelina. La batalla por las instituciones futuras se desencadena abiertamente. El 15 de Abril se designa a Pompidou Primer Ministro, personaje desconocido hasta la fecha, que carece de la condición de diputado y cuyo único aval es la confianza del General De Gaulle. Su programa de gobierno es aprobado en la Asamblea por el escaso margen de 259 votos contra 247 votos. El 14 de Mayo el General De Gaulle anuncia, en una conferencia de prensa, las líneas generales de su política europea, desconocidas por sus ministros, y que provocan la dimisión, al día siguiente, de cinco miembros del gabinete. El 8 de Junio, en otra conferencia de prensa, el Presidente evoca una eventual revisión de la Constitución. El 12 de Septiembre, se anuncia un posible Referendum sobre las instituciones. El 28 de Octubre, se celebra el tercer Refe

rendum, en base al Artículo 11, esta vez con objeto de modificar la Constitución. Sus resultados nuevamente afirmativos, en esta ocasión por 61'75 % frente a 38'25 %. Se cierra con ello el ciclo: las instituciones tendrán una clara inspiración gaullista, y el sistema de partidos de la IV República queda trastocado (3). En realidad, un exámen atento de los resultados, muestra que no fueron tan exorbitantemente afirmativos: el 46'44 % de los electores inscritos, cuya cifra concuerda plénamente con el número de votos obtenidos por De Gaulle en la elección presidencial de 1.965: 12.809.363 votos afirmativos en 1.962 y 12.643.527 votos por De Gaulle en la 2ª vuelta de 1.965. Sin embargo, parece fuera de toda duda, que si la gestión gubernamental entre 1.958 y 1.962 lleva el sello del gaullismo, a partir de 1.962, ésta es la principal característica del régimen.

b) El Referendum de 1.969.

Titula FRÉDÉRIC BON un artículo sobre el Referendum de 27 de Abril de 1.969 con el interrogante: "Suicidio político o necesidad estratégica" (4), -

(3) Véase al respecto BORELLA, F. "Les partis politiques dans la France d'aujourd'hui". París 1.973. - Página 20 y ss.

(4) BON, F. - "Le referendum d'Avril 1.969: suicide politique ou nécessité stratégique?", en Revue Française de Science Politique núm. 2, 1.970.

frase que sitúa con precisión la problemática de tal Referendum. Tesis frecuente entre los comentaristas, el considerar el Referendum del 69 como un suicidio político del General De Gaulle, BON, con acierto, explica en qué medida el Referendum mencionado era para De Gaulle una necesidad estratégica; principio éste, que por otra parte, explica en cierta medida los resultados producidos.

Para comprender tal necesidad estratégica, es necesario en primer término, precisar el significado social del gaullismo en el decenio 1.958/1.968, desde una perspectiva global, para lo cual, puede ser - válido el análisis que de tal fenómeno hace el profesor SOLE TURÁ. Siguiendo por tanto a dicho autor (5) se podría decir que la función de De Gaulle en el - plano social es hacer políticamente posible el pleno desarrollo del capitalismo francés, sobre la base de superar el viejo modelo colonialista, tanto en perjuicio de las clases sociales que mantenían y se beneficiaban de tal modelo (campesinado y pequeña burguesía urbana y rural), como de los partidos políticos que los respaldaban: M.R.P., Radicales y S.F.I.O. "El gaullismo creó así nuevas y profundas contradicciones que culminaron en la gran explosión de Mayo - del 68", y paralelamente iban desvelando las limitaciones del planteamiento gaullista sobre la base del desarrollo de un capitalismo nacional francés. De este modo, en el mes de Mayo, confluyen sobre el siste

(5) SOLE TURÁ, J. - "Política internacional y conflicto de clases". Barcelona 1.974. Página 74.

ma político, dos crisis de muy diferente significado: por un lado una crisis social de desarrollo, de largo alcance y por otro, bien que manteniéndose - larvada, una crisis política fruto de las fricciones de la clase políticamente dominante.

Es en tal contexto donde tiene significado - las dos soluciones aportadas a la crisis y su resultado final. La primera supone una estrategia participativa, que desembocaría en el Referendum y que es propuesta por De Gaulle, en su discurso del 24 - de Mayo de 1.968. La segunda una política de orden, auspiciada según parece por Pompidou (6), propuesta en el discurso de 30 de Mayo del General De Gaulle, y que culminaría en las elecciones parlamentarias - del 30 de Junio, que darían a la U.D.R. la mayoría más amplia de que ha gozado en las legislaturas de la V República. Sin embargo dichas elecciones significan igualmente la aparición de una fuerza alternativa al General De Gaulle: la del partido del orden encabezado por G. Pompidou (7). De este modo, por primera vez en la V República, De Gaulle no tiene - que batirse solamente frente a la oposición al sistema, sino frente a las propias facciones desarrolladas en el seno de la V República. Sin embargo, -

(6) BON, F. - Obra citada. Página 211.

(7) BON, F. - Obra citada. Página 207.

De Gaulle, a pesar del doble frente del problema, no abandona el procedimiento que tan buen resultado le dió en el bienio 61/62, planteando la contienda de nuevo en el mismo terreno: el Referendum (8). Adoptada en base a tales motivos la decisión de recurrir al Referendum, tres son los aspectos que completan ésta y que matizan sus resultados: el tema, el momento y la forma de éste. Veamos separadamente:

Como es sabido el tema de la consulta popular del 27 de Abril fué doble y sin relación alguna entre ambos: reestructuración de las regiones y reforma del Senado, bien que el voto fuera unitario para ambos temas. Con el primero De Gaulle intentaba encontrar el respaldo popular a la llamada a la participación, formulada en su discurso de 24 de Mayo de 1.968, "su" respuesta a las nuevas exigencias planteadas en "Mayo"; recuérdese en tal sentido sus palabras el mencionado día 24 de Mayo: los acontecimientos son "el signo de la necesidad de cambio sentida

-
- (8) Los siete meses que transcurren entre las elecciones parlamentarias y el Referendum son cláramente ilustrativas: diez días después de las elecciones, Pompidou, verdadero vencedor de éstas y negociador de los acuerdos de Grenelle, es sustituido por Couve de Mourville; entre el 15 y el 22 de Noviembre salen de Francia diez mil millones de francos; en Diciembre, miembros de la mayoría de la Asamblea Nacional protestan la decisión del General De Gaulle de embargar las entregas de armas a Israel; Pompidou declara en Ginebra en Febrero que él podría desempeñar un "destino nacional".

por la sociedad francesa ...; todo indica que ese cambio debe comportar una participación más extensa en la marcha y en los resultados de la actividad que a cada uno concierne" (9). De los tres - planos en que De Gaulle pretendía desarrollar su estrategia participativa: Empresa, Universidad, - Colectividades locales, parece evidente que los - dos primeros eran demasiado arriesgados, pero el tercero carecía de interés popular como mostrarían las encuestas: el 18 de Marzo de 1.969, sólo el 54 % de los franceses se encontraban favorablemente dispuestos hacia la reforma regional (10).- Más decisivo sería en cambio, la segunda parte de la consulta: la reforma del Senado, lo que en la práctica suponía su desaparición y su sustitución por una segunda Cámara representativa de las organizaciones económicas y profesionales. Con ello - pretendía De Gaulle golpear a la derecha en la Cámara en la que estaba más directamente representada (11). Sin embargo, la misma encuesta mencionada, muestra el poco respaldo popular de la medida: sólo un 26 % de los encuestados se muestran favorables a la propuesta.

(9) DE GAULLE. - Discurso radiotelevisado de 24 de - Mayo de 1.968.

(10) Encuesta efectuada por S.O.F.R.E.S., el 18 de - Marzo de 1.969.

(11) FREDERIC BON, juzga en estos términos la reforma senatorial: "Epreuve de force avec la droite, la reforme du Senat devien exemplaire, car l'enjeu du referendum est de savoir qui gouverne en France". Obra citada. Página 218.

En cuanto al momento escogido para la consulta, es quizá el aspecto más favorable de la decisión gaullista. Visita de Nixon a París, que sana la política exterior, situación económica estabilizada, especialmente en la frágil política monetaria, contención de precios, bajo nivel de paro; en suma momento idóneo dentro de la perentoriedad política de la decisión, que explican en cierta medida los resultados favorables al SI en los primeros sondeos efectuados tras el anuncio de la consulta: 54 % el 18 de Marzo.

Es en cambio el tercer punto, la forma que adoptó la consulta, lo que finalmente inclinó la balanza al lado negativo. Concretamente el recurso al Artículo 11 y el ligar la continuación en la Presidencia al resultado del Referendum fueron decisivos. En relación al primer aspecto, el recurso al Artículo 11, hay que señalar la muy diferente situación de los años 61 y 62 con Abril de 1.969. Si en los comienzos de la V República la institución parlamentaria estaba desprestigiada y el sistema de partidos caduco, no se puede decir lo mismo de 1.969; enfrentarse de nuevo a la totalidad de los partidos, salvo la disciplinada U.D.R., pero incluyendo en la oposición a los republicanos independientes, fué en esta ocasión excesivamente arriesgado. En este aspecto, es significativo un sondeo del I.F.O.P. del 7 de Abril que muestra tan sólo un 29 % de aproba-

ción al recurso al Artículo 11 (12).

Igualmente la vinculación entre continuación del mandato presidencial-resultado del Referendum, fué factor condicionante del resultado, máxime si se tiene en cuenta que el temor al vacío, no existía en este caso por la presencia y declaraciones de G. Pompidou. Dos sondeos avalan tal criterio:

- En efecto, si bien una serie de sondeos precedentes a la consulta, mostraban dudas en torno a - las consecuencias del resultado para la Presidencía de la República, sin embargo una encuesta - formulada tres días después de la entrevista te-levisada del General, en que anuncia su inten-ción de dimitir, muestra una reprobación del 47 % a tal decisión de De Gaulle (13).

-
- (12) Concretamente, los resultados de la encuesta son los siguientes: ¿Aprueba Vd. o desaprueba la de-cisión del General De Gaulle de haber sometido - el proyecto de ley sobre la reforma del Senado a la aprobación del conjunto de los franceses sin haberlo sometido a la aprobación del Parlamento?

	<u>Abril 1.969</u>	<u>Octubre 1.962</u>
Aprueban	29 %	45 %
Desaprueban	38 %	32 %
No se pronuncian	33 %	23 %

- (13) Sondeo del I.F.O.P., del 13 de Abril de 1.969.

- Por otro lado, los sondeos de intención de voto, que venían dando entre 54 y 56 % de respuestas afirmativas descienden al 47 %; ya no volverán a rebasar el 50 % (14).

Necesario para De Gaulle, desde un punto de vista estratégico, serán los factores de la campaña (tema y en especial forma de la consulta) los que en el Referendum de Abril de 1.969 arrastran a la respuesta negativa. El gaullismo, en cuanto teoría política general y en cuanto práctica concreta de un ejercicio personal del poder, desaparecen con el Referendum analizado y la V República toma, un sesgo muy diferente. El Referendum de 1.972 es exponente de ese nuevo giro.

c) El Referendum de 1.972.

El Referendum de 1.972 se sitúa en cambio en un contexto político sensiblemente diferente por referencia a los anteriores. En efecto, desaparecido el General De Gaulle, la V República inicia una andadura sensiblemente diferente de la de los años precedentes. El sucesor en la presidencia de la República G. Pompidou, aunque heredero del General De Gaulle, es, ante todo, un hombre del gaullismo

(14) Sondeos efectuados por el I.F.O.P., publicados por la revista Sondages y por la S.O.F.R.E.S. publicados durante la campaña, en Le Figaro.

institucional y partidista. Ello implica que su man
dato presidencial, en especial en sus primeros años,
esté marcado por la búsqueda de las fórmulas idó-
neas para la adaptación al cambio.

No obstante, ese continuísmo sin De Gaulle es
tá lleno de dificultades y de pasos en falso; el Re
ferendum de 23 de Abril de 1.972, es uno de los ex-
ponentes de las limitaciones del intento. En efecto
examinando los diversos factores de la consulta, se
entrevé un verdadero intento de revitalizar los mo
dos y hábitos del gaullismo auténtico; varios aspec
tos así parecen apuntarlo:

- En primer término por las razones latentes de la
decisión. Aunque el tema, objeto explícito del Re
ferendum, fuese la aceptación de la ampliación de
la Comunidad Económica Europea, se pueden cifrar
en tres los motivos de tal consulta (15): en rela-
ción a la política internacional dotar a Francia
de una particular autoridad en el tema europeo -
respecto a sus restantes "partenaires" al ser la
única en ratificar la ampliación de la Comunidad
en términos tan rotundos; pero especialmente, en
cuanto a la política interior, tanto imponer a -
los propios gaullistas un nuevo criterio ante la
construcción de Europa, como embarazar a la iz--
quierda un año antes de las elecciones parlamenta

(15) LANCELOT, A. - "Il ne faut jure de rien" en Projets
Julio 1.972.

rias e iniciadas ya las conversaciones para la firma del programa común sobre un tema en que sus - principales partidos adoptan una actitud divergente (el P.C.F. rechaza la C.E.E. y el P.S. es uno - de sus grandes defensores).

- Por otro lado un segundo elemento responde también a la lógica del Gaullismo: el factor sorpresa. Nadie, una semana antes de la conferencia de prensa, en que Pompidou anunciaría su intención de convocar Referendum, preveía tal hipótesis (16).
- Es preciso no obstante constatar una importante diferencia con los Referendums celebrados por el General De Gaulle: en ningún momento se llegó a hacer depender la suerte del Presidente, al resultado de la votación.

Sin embargo, los resultados de la experiencia, distan mucho de ser los deseados por G. Pompidou. La elevada tasa de abstenciones, superior al 45 % contando los votos nulos, situó el porcentaje de votos afirmativos en el 36'37 % del censo electoral, agravando aún más la comprometida situación del Presiden

(16) A título de ejemplo se puede mencionar la crónica del corresponsal del diario Informaciones en París, comentando una semana antes de la conferencia de prensa en que Pompidou anunciaría el Referendum, los temas que serían objeto de éste. Rafael Conte decía: "según todos los comentaristas, y rumores más o menos oficiosos, será en esta ocasión la política interior la que sea el objeto - primordial de esta conferencia de prensa". Informaciones 7-III-72.

te en la primavera de 1.972. Las razones de tales resultados no son unívocas; así por ejemplo, si bien es cierto un mayor grado de disciplina de voto en las consignas de los partidos, por referencia a los Referendums del período 61/62, ésta dista mucho de ser absoluta, y lo que es más curioso, tal margen de indisciplina alcanza en esta ocasión a todos los partidos, inclusive U.D.R. y P.C.F.,- que habían tenido hasta entonces un electorado más próclive a respetar las consignas del partido (17). Por otro lado, parece igualmente factor de abstencionismo, la falta de interés político de la consulta, a falta de riesgo que de modo directo afectase al votante, tanto por tratarse de un tema de política internacional, como para la poca relevancia para la correlación de fuerzas del propio sistema político francés.

En todo caso, el Referendum de 1.972 supone una importante inflexión en la utilización de tal institución en la V República, ya que, bien que planteada en la forma como una vuelta a los métodos gaullistas, la ausencia de un compromiso personal del Presidente, la pobreza de sus resultados, y sobre todo la falta del liderazgo que caracterizaba al General De Gaulle, dan a tal votación popular el sentido de un postrero intento de retornar a formas periclitadas.

(17) Véase al respecto HAMON, L. "Une république présidentielle", París 1.975. Páginas 115 y ss.: "commentaires particuliers du referendum de 23 - de Abril de 1.972".

3.3.3. REGIMEN POLITICO DE LA V REPUBLICA Y REFERENDUM.

En los epígrafes precedentes se ha venido examinando el funcionamiento jurídico y político - que ha tenido la institución del Referendum en el - régimen político imperante en Francia, desde 1.958. Aquí, por el contrario, bien que manteniendo ambos temas como objeto de análisis, se ha trastocado su orden de enunciación, ya que el objeto central será el régimen político de la V República, cuya comprensión y tipificación viene en gran medida matizada - por la utilización y significado que se ha dado a - la institución referendaria.

Muchas son las calificaciones que se han utilizado para explicar el régimen político y constitucional establecido en 1.958, lo cual encuentra parcialmente su explicación en la disparidad existente entre la ordenación que del poder se hace en el texto constitucional por un lado (que además fué modificada en un punto central en 1.962), y la fluída práctica constitucional de la V República Francesa por otro. Así, el profesor PRELOT, al referirse al régimen del 58, lo calificaba sucesivamente de - "República senatorial", "muerta antes de nacer", según sus propias palabras, "Parlamentarismo limitado", a tenor del discurso de M. Debré ante el Consejo de Estado presentando el proyecto constitucional,

"República autoritaria y referendaria" según los primeros años de práctica constitucional, y "monocracia plebiscitaria" a partir de 1.962 (1); sin embargo, a pesar de tan prolija enumeración, difícilmente podrían incluirse las formas giscardianas en alguno de sus apartados.

Por otro lado, tomando constancia de las diferentes yuxtaposiciones a través de las cuales fué elaborado el texto constitucional y de su híbrida ordenación del poder, es más frecuente su caracterización como régimen semipresidencial, sin embargo, ya se advertía anteriormente de la escasa operatividad si se entiende - tal denominación en sentido estricto, que incluye bajo el mismo enunciado a regímenes tan diferentes entre sí, como el finlandés, irlandés, austríaco o el aquí examinado.

No obstante la idea de régimen semipresidencial aplicada a la V República en los términos que ha sido entendida por la mayoría de los autores franceses, ha permitido aportar una idea central que parece dominar las instituciones de la Constitución del 58: la idea de yuxtaposición de diversas concepciones constitucionales que van superponiéndose unas sobre otras. Así a la ley de 5 de Mayo del 58 de clara inspiración parlamentaria y que sirve de punto de partida (véase epígrafe 3.3.1.2.) se superpondrá después el parlamentarismo

(1) PRELOT, H. - "Institutions politiques et droit Constitutionnel". París 1.972. Página 594 y ss.

controlado de M. Debré, el plebiscitarismo gaullista y finalmente la elección por sufragio universal del Presidente en 1.962. De este modo, régimen semipresidencial para gran parte de los constitucionalistas franceses que emplean tal denominación, no ha sido tanto un modelo explicativo de ordenación del poder, como a veces se ha entendido en nuestro país, siguiendo en exceso a DUVERGER (2), como una radical hibridéz, que yuxtapone diversas racionalizaciones en un mismo texto constitucional.

Tal idea de hibridéz y pluralidad del texto constitucional, bien aceptada inclusive por los barones del gaullismo ortodoxo (3) fué esbozada primero por P. ABRIL en su tesis doctoral "Le regime politique de la V République" en la que dice: "Las incertidumbres concerniendo al texto constitucional provienen en parte de la pluralidad de inspiraciones que ha conocido..;

(2) DUVERGER, uno de los grandes defensores, junto con VEDEL, de la necesidad de un régimen presidencial para Francia (concretamente en su libro "La VI République et le regime presidentiel") vió en la reforma de 1.962 escuchadas parte de sus postulados, y sustituyó el calificativo de parlamentarismo orleanista con que había caracterizado en principio la Constitución de 1.958, por el de régimen semipresidencial. Sin embargo, tal criterio ha sido severamente criticado por gran parte de los constitucionalistas franceses que no ven en la elección por sufragio universal del Presidente la nota configuradora en exclusiva del régimen político de la V República.

(3) Véase por ejemplo CAPITAN, R. "Democratie et participation". París 1.972, ó DEBRE, M. "Presidentialisme au Régime d'Assemblée" en Le Monde 6-VI-75.

estos aluviones se han superpuesto sin mezclar en el texto de 1.958, que comprende en realidad dos constitucio--nes y un reglamento; la primera constitución es la del - Presidente de la República; la segunda un ensayo de ra--cionalización política, que retoma los proyectos del go--bierno Gaillard; el reglamento asegura al Presidente el "leadership" en las relaciones ejecutivo-legislativo" - (4). Posteriormente, otros varios autores darían diferentes versiones a dicho desdoblamiento constitucional entre los que se puede mencionar a BURDEAU, VEDEL, ó, en relación al tema aquí examinado, GARRIGOU LAGRANGE (5).

En efecto, el profesor GARRIGOU, tomando los - presupuestos de las doctrinas gaullistas para justificar la práctica referendaria del General, escribe un hábil - artículo en que explica el desdoblamiento constitucional de la Constitución de 1.958 en los siguientes términos:- "La Constitución del 58 puede por tanto ser ligada a la familia de los régimenes parlamentarios, bien entendido, que perfecciona las modalidades de racionalización del - parlamentarismo trazadas en 1.946...; Sin embargo, el Ar

(4) ABRIL, P. - "Le regime politique de la V République" París 1.967 (2ª edc.) Página 9.

(5) BURDEAU, G. "Droit constituonnel et institutions politiques". París 1.972. Páginas 553 y ss.
VEDEL, G. "Deux constitutionnes". Le Monde 10-1-73
GARRIGOU LAGRANGE, J. "Essai de rationalisation de la pratique referendaire de la V Republique" en Revue du Droit Public et de la Science Politique núm. 4/1.969.

título 11 explicitación del principio de democracia directa enunciado en el Artículo 3º, va a revelarse rico en - virtualidades insospechadas en 1.958..., sobre esta base textual frágil, una nueva Constitución emerge bajo nuestros ojos, Constitución no escrita, que traspasa los mecanismos instituídos para regular las relaciones entre el - Parlamento y el Gobierno, ... la Constitución de democracia directa" (6). Uno y otro nivel constitucional, según GARRIGOU, se combinan y conviven en el marco de un mismo régimen político, con dos características: Por un lado - una cierta preminencia de la Constitución de democracia - directa en virtud de "el poder discrecional en lo concierne a la cuestión planteada al pueblo" y del "carácter incontestable de la ley referendaria". Por otro lado, una distribución entre ambas constituciones de las tareas a - resolver: en el marco de la constitución parlamentaria el poder activo corresponde al Gobierno, que resuelve lo que podríamos denominar problemas cotidianos, siendo el Parlamento el órgano de control a través de la moción de censura; en la Constitución de democracia directa es el Presidente el que asume el poder activo y el control es realizado por el pueblo a través del Referendum, existiendo un cierto paralelismo con la responsabilidad parlamentaria - del Gobierno, razón que justifica la práctica gaullista - de hacer depender del resultado del Referendum la continuación del Presidente en el cargo. En este segundo nivel

(6) GARRIGOU, J. - Obra citada. Página 653.

constitucional están llamadas a resolverse las crisis de ámbito nacional que exceden y rebasan el sistema parlamentario. Empleando terminología sistémica, a fin de aclarar la exposición de GARRIGOU, podríamos decir que el Referendum es el mecanismo por el que el sistema político resuelve aquellas demandas que pueden llegar a poner en peligro la pervivencia del propio sistema, concretamente GARRIGOU dirá: "así podemos concluir que el Referendum está desde 1.945 íntimamente ligado a la noción de crisis; es el trampolín utilizado para franquear obstáculos difíciles" (7).

Siendo indudablemente novedosa y sugerente la exposición de GARRIGOU y en gran medida explicativa de la práctica referendaria en la V República Francesa, parece no obstante, que quedan algunos temas sueltos que el propio autor, aun consciente de ellos, no termina por desvelar. Dos de éstos, parecen más significativos: en primer término la unilateralidad de la llamada por GARRIGOU moción de censura presidencial, que permite al Presidente resolver el cómo, cuándo, y en dónde, de ésta, amén de la posibilidad de que la consulta popular, no implique mecanismo alguno de responsabilidad, tal como sucedió en el Referendum de 1.972, todo lo cual permite hacer dudar de su carácter censurador. Por otro lado, no deja claro el autor, la verdadera naturaleza de esa Constitución de democracia directa; bien que a veces la califique de "presidencial"; más parece en función de ser el Presidente de la República uno de sus principales

(7) GARRIGOU, J. - Obra citada. Página 660.

actores, que el intento de calificarla como presidencial en sentido estricto; no obstante de la lectura del artículo de GARRIGOU no se termina de aclarar el posible equívoco e insuficiencia. Es por estas razones, que aunque aceptando el marco general de su exposición éste parece que necesita ser matizado.

Para ello es necesario partir de la efectiva dualidad constitucional del texto del 58; sin embargo parece conveniente precisar el significado de esa dualidad. Efectivamente la Constitución del 58 encierra dos constituciones, dos modelos de ordenación del poder, o si se prefiere, dos estructuras de organización, empleando términos próximos al profesor RUBIO LLORENTE (8). Una plebiscitaria, es decir, en que la decisión popular (de la suma de ciudadanos) se impone a toda racionalidad o norma jurídica y en la que un individuo, hereda toda la potencialidad que se deriva de tal decisión. Otra constitución constitucional, es decir, que ordena y organiza el poder político, basándose en el sufragio universal, y que por tanto respeta el principio de Soberanía popular, pero dentro de unos procedimientos jurídicos que ella misma establece, es decir, dotada de lo que anteriormente, en relación a Suiza, se ha denominado como constitución dotada de operatividad normativa. Sin embargo la cuestión se complica en función del carácter híbrido de tales procedimientos constitucionales, razón por la cual,

(8) RUBIO LLORENTE, F. - "Sobre la imposibilidad de reformar una constitución inexistente". Informaciones, 14 de Junio de 1.975.

esta segunda constitución, aunque respetando los dogmas de la democracia constitucional es susceptible de una - doble lectura, una parlamentaria, otra presidencial. - Analicemos una y otra constitución.

La primera, la constitución plebiscitaria, se sitúa al margen de los mecanismos propios del Estado Liberal, encuentra sus raíces en las teorías bonapartistas y está prácticamente contenida en el Título II de la Constitución. Un breve recorrido por su articulado, - puede aclarar su significado: elección del Presidente - por sufragio universal, el cual dispone de las siguientes atribuciones: nombrar al Gobierno, disolver la Asamblea Nacional, y sobre todo, el ejercicio del "appell - au peuple", por encima de cualquier otra norma, y de declarar discrecionalmente el estado de excepción. El profesor HERRERO MIÑON sitúa los orígenes de dicho modelo de ordenación del poder en la teoría alemana del principio monárquico con que los juristas alemanes pretendie- ron justificar la hegemonía del Monarca en el marco de un estado constitucional (9). Sin embargo, parece que - la derecha francesa, en el curso de la historia moderna, dispone de un bagage si no teórico, si que al menos efectivo y en las corrientes tradicionales y nacionalistas, genéricamente calificadas como bonapartistas, que encuentran su legitimidad en el liderazgo personal y al - amparo de la participación directa y la eficacia tecno- burocrática.

(9) HERRERO MIÑON, M. - "El principio monárquico".
Madrid 1.972 Página 23

En segundo lugar, la constitución constitucio nal, que, siguiendo el esquema clásico contenido en el Artículo 16 de la Declaración de 1.789, establece unos derechos y libertades públicas, que en su afán de respetar la tradición revolucionaria remite su enumeración a la Declaración de 1.789 (por supuesto, ello no implica, que tales derechos no existan en el régimen plebiscitario, sino que aquí reciben un contenido jurídico) y una ordenación del poder, cuyo ejercicio se encomienda a - unos órganos cuya composición, funciones y actuación se encuentra sometida a procesos allí establecidos. Sin embargo, dicha ordenación del poder, en virtud del aluvión de concepciones que influyen en su elaboración, - contiene en verdad mecanismos yuxtapuestos, que corresponden a dos modelos organizativos que hasta entonces - se consideraban contrapuestos: el régimen parlamentario y el régimen presidencial; así, junto a la responsabilidad gubernamental ante las Cámaras y posibilidad de disolución de éstas, propias del régimen parlamentario, - se prevé la elección por sufragio universal del Presidente y su independencia frente a las Cámaras, características propias del régimen presidencial.

Creo que tal intento de explicación, aclara - las diferentes versiones que se han ido históricamente produciendo del régimen político de la V República, desde una perspectiva constitucional, sin embargo, no queda con ello justificado las razones que provocan en un momento dado la virtualización y combinación de los diferentes modelos trazados en el texto del 58.

Sin embargo, tal tipo de problema excede del campo de análisis aquí propuesto, limitado a la participación directa plasmada en esta ocasión en la institución referendaria. Liderazgo de una figura, exigencia del estadio de desarrollo de la lucha de clases, - necesidad histórica, son razones, entre otras muchas, que se han utilizado para justificar la toma de poder por el General De Gaulle, pero parece difícil que dichas hipótesis sirvan para adivinar el curso de la his- toria. No obstante, una cosa parece clara: que la Cons- titución de la V República es una puerta abierta (apro-
vechando una frase utilizada por el profesor JIMENEZ -
DE PARGA (10) a la instauración de un régimen plebisci-
tario. Igualmente se puede constatar una cierta compa-
tibilidad de dicho régimen con una lectura parlamenta-
ria para los asuntos, de segundo orden, como señala GA-
RRIGOU, si bien tal combinación es sobre la base de -
una primacía del régimen plebiscitario sobre el régi--
men constitucional, lo cual no es mas que la consecuen-
cia lógica de la respectiva dinámica de cada uno de am-
bos modelos (11) y que en el caso francés se ha visto
respaldado por el propio Consejo Constitucional, órga-
no encargado de velar por el respeto a la propia Cons-
titución y que con motivo de la posible inconstitucio-
nalidad del Referendum de 1.962 declaró:

(10) El profesor JIMENEZ DE PARGA refiriéndose al Ar-
tículo 16 califica la Constitución de 1.958 como
"Una puerta abierta a la dictadura constitucio--
nal" en "La V República Francesa". Madrid 1.958.

(11) Véase C. SCHMITT "Legalidad y legitimidad". Ma--
drid

"Hay por tanto que entender del espíritu de la Constitución que la competencia atribuída al Consejo Constitucional, en relación a las leyes, en cuanto órgano regulador de la actividad de los poderes públicos, se refiere en exclusiva a las leyes votadas por el Parlamento y en absoluto a aquellas leyes que han sido aprobadas por el pueblo como consecuencia de un Referendum ...". (12).

Una breve exégesis de tal dictámen ratifica plénamente, lo hasta aquí expuesto.

Con independencia de la constitucionalidad -- del procedimiento utilizado por el Presidente de la República, tema sobre el que no se pronuncia, parece ineludible, la primacía de la decisión popular sobre cualquier otra norma del ordenamiento jurídico, ya que, o bien las normas aprobadas por votación popular con independencia de su contenido, gozan automáticamente del "status" constitucional, como en cierta forma sucede en Suiza (13), o bien la decisión popular se sitúa por encima del ordenamiento jurídico y no precisa respetar principio alguno de jerarquía normativa. Lo primero no parece aplicarse al caso francés, pues ni el principio de autodeterminación de Argelia, ni la aprobación de la ampliación de la C.E.E., fueron incorporados al texto -

(12) Dictámen del Consejo Constitucional de 6-11-62. - "Journal officiel" de 7 novembre 1.962.

(13) Recuértese lo precedentemente expuesto en el epígrafe 3.2.3.

constitucional, luego hay que concluir por el carácter plebiscitario de tal decisión y por su supremacía sobre la racionalidad constitucional.

En cuanto a la combinación del modelo parlamentario con el régimen presidencial, en el marco de la constitución constitucional, bien que ajeno al presente trabajo, parece hoy fuera de toda duda la primacía del modelo presidencial sobre el parlamentario (14). Sí tiene aquí en cambio interés, precisar la función que puede desempeñar la institución referendaria, en dicho modelo de ejercicio del poder, aparte de la estricta explicitación del poder constituyente (Artículo 89).

En tal aspecto se ha dicho con frecuencia, - que el Referendum puede ser un buen instrumento de tomar contacto el presidente con la opinión popular, de la que necesariamente se termina viendo distanciado, - en razón del largo mandato presidencial. En efecto, Referendum y septanato parecen ir estrechamente ligados; sin embargo, en el marco de la sociedad francesa, en la que las consultas referendarias han tenido un marcado carácter plebiscitario, y que reducidas a establecer un puente entre opinión popular y Presidente tendrían un carácter esporádico, induce a concluir en el futuro por una escasa práctica referendaria. En este -

(14) Véase la endeble situación de Chirac, líder de la mayoría parlamentaria, frente a Giscard d'Estaing líder de la mayoría presidencial.

sentido, el Referendum de 1.972 es enormemente significativo, pues aunque allí las razones primordiales, como se vió más atrás, no eran el establecer contacto con la opinión pública, en todo caso fué claro el intento por parte de Pompidou de "desplebiscitar" en cierta medida la consulta, en cuanto que se procuró eludir el comprometerse con los resultados; sin embargo, fué en esta ocasión, como señala BERLIA (15), la oposición, la que utilizó el Referendum para realizar una severa crítica a la acción global del Presidente. Cabe pensar que en mayor grado se produciría este fenómeno, si se tratase de aprobar una medida en la que se viera más directamente implicada la figura del Presidente, como sería necesario, si se quiere que el Referendum sirva para establecer ese contacto con la opinión popular antes mencionado, lo cual, además, entrañaría graves riesgos para el titular de la presidencia. En efecto, si su liderazgo, y apoyo popular, es claro y rotundo, se verá inclinado a desarrollar los potenciales plebiscitarios que la Constitución encierra; si por el contrario es un hombre de partido, (no es cuanto que no sea un Presidente de todos los franceses, sino por el apoyo recibido en la elección presidencial) puede no llegar al deseado umbral del 50 % de SIES o llegar de modo tal, que suponga una se

(15) BERLIA, G. - "Le referendum dans la vie politique", en Revue de Droit Public et de la Science Politique núm. 4/1.972, página 932.

ria advertencia para su continuidad en el cargo. No es por ello raro las reiteradas demandas de los principales candidatos a la Presidencia de rebajar el mandato presidencial (16) como alternativa a los obstáculos - del "septanato", con preferencia a complementar éste - con la institución referendaria.

-
- (16) Pompidou, Giscard, Mitterrand, Poher, se han pronunciado por la reducción del mandato presidencial a cinco años. Chaban Delmas, en una sutil - maniobra considera la duración ideal en seis -- años ... "y para un año no merece la pena modificar la Constitución". (Entrevista radiotelevisada de 12-4-74).

3.4. LA PARTICIPACION DIRECTA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ITALIANO.

Al igual que en los epígrafes precedentes, - parece necesario, antes de analizar la participación directa en la Constitución Italiana, dedicar unas palabras al régimen político instaurado en 1.947, ya que - es en dicho marco de referencia donde van a desenvolverse las diferentes instituciones de participación directa.

Sin embargo, tales palabras introductorias - son aquí especialmente breves, pues, tanto la ordenación del poder forjada en 1.947, como el régimen político consecuencia de su práctica constitucional, cuenta con unos caracteres definidos, sobre los que existe coincidencia general entre los diferentes autores que se han ocupado del tema. En efecto, sintetizando los rasgos más significativos del actual régimen político italiano, éstos se reducen a tres: forma republicana - de gobierno, ordenación del poder con arreglo al modelo parlamentario y sistema pluripartidista de partidos.

En primer término, a nivel de forma de gobierno, hay que constatar la instauración de un régimen republicano. Tal constatación no tendría mayor relevancia aquí, si no fuese porque dicho cambio en relación

al período anterior, vino determinado por el ya mencionado Referendum de 2 de Junio de 1.946. Con dicho Referendum, cuyas causas y resultados fueron examinados en el epígrafe 1., desapareció la forma monárquica de gobierno, artífice de la unidad italiana, y que de forma ininterrumpida había reinado en Italia desde 1.848.

Una segunda nota, quizá la más significativa del actual régimen italiano, es su carácter parlamentario. Partiendo de los clásicos supuestos del constitucionalismo liberal, de respeto al principio de Soberanía popular, en que se asienta el orden estatal, la Constitución prevé las dos formas clásicas de participación: a través de unos representantes, que componen las Asambleas y la participación directa en cuanto complemento corrector (Referendum constitucional, legislativo e iniciativa popular). Dichas Asambleas, bien que, elegidas por cauces diferentes, ejercen idénticas funciones, compartiendo el poder legislativo (Artículo 70) participando en la designación del Presidente de la República (Artículo 83) y controlando al Gobierno mediante su investidura y la moción de censura (Artículo 94). Este por su parte detenta las funciones gubernamentales y puede disolver las Cámaras a través del Presidente de la República (Artículo 88), que ejerce estrictas tareas arbitrales. Se trata en suma del clásico modelo de separación y colaboración de poderes, típico del Régimen Parlamentario continental, actualizado a las necesidades de Italia en 1.947.

Por último, la tercera nota del actual Régimen político italiano, la constituye su sistema de partidos, que en tantos aspectos matiza la práctica consti-

tucional. Se trata de un sistema pluripartidista, con un partido mayoritario, la Democracia-cristiana, fraccionado en diversas corrientes intrapartidistas, pero homogéneo en su rechazo del partido Comunista italiano, el otro gran partido del sistema. Es a partir de tal espectro, que se puede comprender el escaso margen de deriva, del juego parlamentario, a causa del cual el sistema constitucional se ha visto bloqueado, en el pleno desarrollo de algunos de sus puntos claves, concretamente en él de la regionalización y por lo que respecta al presente tema, la ley reguladora del Referendum prevista por el Artículo 75 de la -- Constitución y no elaborada hasta 1.970.

3.4.1. ANALISIS JURIDICO DE LAS INSTITUCIONES DE PARTICIPACION DIRECTA.

3.4.1.1. Las instituciones de participación directa en la Asamblea constituyente.

Como ya se indica anteriormente, el Artículo 1º de la Constitución declara la titularidad del pueblo como sujeto de la Soberanía, titularidad que se ejerce a través de las elecciones parlamentarias y la participación directa, que se recoge en cuatro ocasiones por el texto constitucional: en el Artículo 133 con motivo del procedimiento de reforma constitucional; Artículos 71 y 75 en relación al procedimiento legislativo reconociendo la iniciativa popular y el Referendum obligatorio y por último en el Artículo 132 autorizando la celebración de Referendums a nivel regional para decidir su fusión ó desmembración. Sin embargo tan amplio reconocimiento de tal fórmula participativa, no deja de ser paradójica, dada la falta de tradición de ésta, en la Italia precedente. En efecto, ni en la vigencia del Estatuto Albertino, ni durante el fascismo, Italia convocó consultas populares de tal tipo, y los únicos precedentes hay que remitirlos a los primeros años de la unificación italiana para la fusión de determinadas regiones al naciente reino de Italia. Sin embargo, en la Asamblea constituyente, el acuerdo de principio respecto a la participación directa entre los diversos partidos era general, según cuenta el que fué su presidente RUINI.

Las únicas divergencias surgieron en relación a los controles y garantías a tomar "per fare un buono ed addveduto uso dell'istituto" (1). Parece por tanto - obligado preguntarse en primer término las causas y formas de dicha actitud en la Asamblea Constituyente.

- a) En primer término a nivel ideológico hay que recordar que la acción de los constituyentes se desarrolla en un ambiente de fervor democrático y nacionalista, tras largos años de ausencia de instituciones democráticas debido al fascismo. En este sentido la Constitución italiana, no se conforma con la mera enunciación de su carácter Republicano democrático, sino que se preocupa de introducir diversos - elementos novedosos en el mundo del derecho constitucional, con objeto de hacer realidad tal enunciado. En cierta medida se puede afirmar que la Constitución italiana representa un modelo de configuración de las instituciones de un estado social de derecho, que respetando el parlamentarismo clásico - del liberalismo, introduzca los contrapesos necesarios para su plena realización. En cierta forma se podría decir que intenta resolver a nivel teórico - las contradicciones que años antes intentara resolver la Constitución de Weimar. La declaración de Derechos, su regulación del tema de las regiones o su modo de entender el bicameralismo están inspirados-

(1) RUINI, M. - "Il referendum popolare e la revisione della costituzione". Milano 1.953. - Página 8.

en ese deseo de innovación democratizador, y al igual que en la Constitución de Weimar la participación popular directa se ve como imprescindible medio de integración del ciudadano en las - tareas políticas.

Por otro lado frente a la despolitización y la falta de preparación del pueblo para participar en el proceso político que se había argüido en 1.946, el Referendum sobre la forma de gobierno, lo había desmentido. Salvo pequeñas salvedades, el Referendum de 2 de Junio de 1.946 - se había desarrollado en absoluta calma, con - muy abundante participación (93'6 %) y sus resultados fueron interpretados no sólo como un - mero "NO" a la Monarquía, sino como un deseo - del pueblo italiano de llevar hasta sus últimos escalones la participación política recientemente conquistada. No es pues extraño, como se verá más adelante, que en el proyecto inicial se preveyesen todas las modalidades posibles de - participación directa.

- b) Un segundo motivo que impulsó a los constituyentes, fué el establecer un régimen que expresase tajantemente la ruptura con el régimen anterior, impulso en el que las tropas aliadas estaban - igualmente interesadas, como se ha señalado al analizar el Referendum programático del 2 de Junio. Se trata pues no sólo de asentar el nuevo

régimen sobre unas firmes bases democráticas, sino de mantener en el futuro dicho "consensus" a las - instituciones y garantizar la legitimidad que inspira la nueva Constitución. En este sentido, las - instituciones de Democracia Directa son el complemento del principio de rigidez constitucional y de los mecanismos de control de la constitucionalidad de las leyes, pues como dice CROSA "si el control de constitucionalidad de las leyes satisface a las exigencias jurídicas y es fundamental para garantizar eficazmente la libertad, debe ser completado - por otra serie de garantías de carácter eminente- mente político, que no solo participen al mantenimiento de la legitimidad, sino también a obtener - la adhesión de la acción parlamentaria al espíritu de la Constitución (2). Dichas garantías, a las - que el profesor mencionado califica de garantías - activas, son el Referendum constitucional, el Referendum abrogativo-legislativo y la iniciativa popular, a las que podríamos añadir aquí el Derecho de petición.

- c) Por último junto a las consideraciones precedentes es preciso no olvidar, áquellas motivadas por estrictas consideraciones tácticas de los diferentes partidos. En efecto, las elecciones a la Asamblea Constituyente, realizadas mediante sistema propor-

(2) CROSA, E. - "Principes politiques de la nouvelle constitution" en "La Constitution - italienne de 1.948" (CFNSP nº 18) - París 1.950, página 70.

cional, habían dado por resultado un cierto predominio de la Democracia-cristiana, que había obtenido 214 escaños, pero con un fuerte "score" para los - partidos de izquierda, que habían obtenido 218 puestos en la constituyente: 114 el partido Socialista, que aún representaba a la totalidad de la familia - socialista italiana y 104 el partido Comunista italiano, el mejor organizado, como consecuencia de su vida clandestina durante el fascismo. Ante dicha situación y frente al riesgo de una mayoría parlamentaria de izquierdas, los diputados democristianos - estaban dispuestos a frenar el Parlamento omnipotente propugnado por el partido Comunista, con las - instituciones de Participación Directa; con gran nitidéz lo expondría nuevamente RUINI, democristiano y Presidente de la Asamblea, ante el Pleno de la - Constituyente: "El Referendum es necesario para privar al Parlamento del carácter de único órgano soberano, cuando la Soberanía del parlamento es mediata, debiendo ser el pueblo el verdadero soberano" (3).- Para ello buscarán los democristianos el apoyo de - los restantes partidos de derechas y en especial - del sector liberal, que, a pesar de su actitud general antireferendaria, apoyará especialmente las propuestas de la Democracia cristiana. Será esta acti-

(3) RUINI, M. - Obra citada. Página 46.

tud de balancín (4) de los dos partidos de ideología liberal (el Frente liberal democrático con 37 diputados y el Grupo liberal encabezado por Einaudi, que contaba con 22 escaños) lo que determine la aprobación definitiva del texto constitucional por el pleno de la Asamblea constituyente.

De este modo es aprobado el Artículo 138 que prevé el Referendum constitucional facultativo, - cuando el proyecto de reforma no haya obtenido una aprobación en las Cámaras por margen superior a - $2/3$. Igualmente se aprueba la iniciativa popular y el Referendum legislativo abrogatorio (Artículo - 75) al que el grupo Comunista quiso añadir la limitación de que solo fuera susceptible de abrogación por Referendum aquellas leyes que llevasen cinco - años de vigencia, sin que obtuviesen dicha propuesta el respaldo liberal; en cambio si lo obtuvo, al exigir una participación superior al 50 % del electorado para que éste tuviera validéz. Por último - fueron rechazados el Referendum legislativo suspen-
sivo, dado el carácter complejo del proceso de eje

-
- (4) La actitud de los diputados liberales viene determinada por un lado por el peligro mencionado de - una cierta hegemonía parlamentaria del partido Co-
munista, y por otro, por su condición de partido de élites, sin gran respaldo popular, que le colo-
ca en situación de desventaja en la utilización - de las técnicas referendarias. Es por esta razón, que si durante la Constituyente aceptó ciertas - transacciones con la Democracia cristiana, poste-
riormente, una vez superado el riesgo comunista, - se convertirá en acérrimo contradictor de las ins-
tituciones de participación directa, y especial-- mente en la discusión en el Parlamento de la Ley, sobre dicho tema.

cución de tal modo de Referendum, y el Referendum de arbitraje, como medio de resolver posibles conflictos entre las Cámaras, por considerar que se trataba de una cuestión estrictamente parlamentaria. En uno y otro caso el fondo de la cuestión - estaba en la correlación de fuerzas en las Cáma--ras, que más arriba se ha descrito.

3.4.1.2. La participación directa en el texto constitucional.

Bien que ámpliamente debatido el tema de la participación directa en la Asamblea Constituyente, - las fórmulas aprobadas distan mucho de satisfacer a - los diversos grupos, y su naturaleza jurídica será motivo de ámplias polémicas. Analizar los diversos artículos que se ocupan del tema, precisar su alcance y - examinar las polémicas que provocan, es el objeto del presente epígrafe.

A. Referendum Constitucional.

Al igual que en los sistemas constitucionales precedentemente examinados, y por razones apuntadas - en otro lugar, el Referendum constitucional, fué - admitido sin seria oposición, e incluido en el Artículo 138, como medio de aprobar el pueblo las reformas constitucionales.

En efecto, calificable de rígida la Constitución, a partir del largo procedimiento de reforma previsto en el mencionado Artículo 138, las leyes que implican revisión de la Constitución, han de ser adoptadas en dos deliberaciones sucesivas por cada una de las Cámaras y separadas por un intervalo de tres meses, para desembocar en un Referendum popular. No obstante, dicha ratificación popular está sometida a serias limitaciones, ya que no tiene carácter obligatorio, sino facultativo; esto es,

el Referendum sólo se celebrará en caso de que sea solicitado por 1/5 de los miembros de una de las - Cámaras, por cinco consejos regionales ó por - 500.000 electores, en los tres meses siguientes a la publicación del texto aprobado por las Cámaras. Por otro lado, según el párrafo tercero del mencionado Artículo, no habrá posibilidad de Referendum, si la ley ha sido aprobada en la segunda votación de cada una de las Cámaras por una mayoría igual ó superior a los dos tercios de sus miembros. Ello - ha planteado a la doctrina italiana, el problema - de precisar el carácter jurídico de tal Referendum; ¿se trata de un simple veto, o bien es un acto de participación popular en el proceso constituyente?. Aunque con normas de rango inferior a nivel procesal, es el mismo problema que ya se planteaba al - hablar del Referendum legislativo facultativo de - la Constitución Suiza y en el que apuntábamos a la tesis de CARRE DE MALBERG, que ve en la no celebración de Referendum un consentimiento popular tácito, al no utilizar el pueblo un recurso posible; - la misma tesis es mantenible aquí, aunque se vea - agravada por esa imposibilidad de principio, para los textos aprobados con mayoría parlamentaria culificada. Este último supuesto hay que interpretar lo en mayor grado a nivel político, como una medida destinada a ahorrar los gastos, que implican - las campañas referendarias, que cabe presumir serían resueltas positivamente, pues dado el sistema

proporcional del régimen electoral italiano, hay que pensar que los 2/3 de cada Cámara, representan una fracción suficientemente elevada del electorado, como para garantizar un resultado afirmativo.

B. Referendum legislativo.

Más novedoso y polémico (no sólo en la Asamblea Constituyente, sino por la doctrina posterior), resulta la regulación del Referendum legislativo. De carácter facultativo, pues también es a instancia de cinco consejos regionales ó de 500.000 electores (se excluye aquí la iniciativa a instancia de una fracción de las Cámaras) tiene carácter abrogatorio, en cuanto que el objetivo del Referendum no es aprobar nuevos textos, sino abrogar los ya existentes.

Regulado en el Capítulo destinado a "la formación de las leyes", su Artículo 75 dice expresamente: "hay lugar a Referendum popular para decidir sobre la abrogación total o parcial de una ley o de un acto que tenga valor de una ley, cuando es pedido por 500.000 electores ó cinco consejos regionales. El Referendum no es admitido para las leyes fiscales y de presupuesto, para las de amnistía y para la autorización de ratificar tratados internacionales". Analicemos su contenido a través de las diferentes polémicas que ha engendrado.

Un primer núcleo de críticas van dirigidas a la propia idea de Referendum abrogatorio y por tan to tiene carácter global. Aunque sin demasiado - acierto, su crítica va destinada a desvelar los - riesgos que entrañaría para el ordenamiento jurídi co, la frecuente utilización de tal instrumento. - Con dicho procedimiento, se dirá en la Asamblea - Constituyente, se da la "posibilidad a una minoría facciosa de atentar el principio de la certidumbre y la seguridad de las leyes, que deben estar en la base de toda legislación, que de este modo queda- ría construída sobre arenas movedizas"(5). Como - era de esperar dicho argumento no logró convencer a los diputados, pues el hecho de la abrogación de las leyes es intrínseco a cualquier concepción mí- nimamente dinámica del Derecho, con independencia del procedimiento abrogatorio escogido. No se tra- ta por tanto de atentar al principio de seguridad jurídica, como de establecer un procedimiento de - abrogar las leyes, paralelo al estríctamente parla- mentario.

En la misma línea de argumentación se encuen tran aquellas críticas que ven en el Referendum abro gatorio el riesgo de crear vacíos legislativos, al

(5) Citado por PADIRAC, R. - "Les institutions de de- mocratie directe en Italie" en Revue Internatio-- nal de Droit compareé. Juillet 1.972. Página 599.

limitarse el pueblo a prescindir de un texto legislativo, sin fijar disposición transitoria alguna para los derechos subjetivos consolidados con arreglo a la legislación anterior. También aquí hay que ver en dicha crítica, el intento de justificar actitudes políticas previas, dada su falta de consistencia. En efecto la abrogación pura y simple de un texto o de una parte del mismo, puede provocar lagunas, pero ni éstas son mayores de las que a veces son producidas "a principio" por los mismos textos (nunca el derecho puede prevéer la multiplicidad de situaciones que a partir del mismo se pueden engendrar), ni se puede confundir las lagunas legislativas con el vacío jurídico, como claramente ha expuesto en la doctrina española el profesor CASTAN (6). Por otro lado, nada impide que por la vía parlamentaria, el texto sometido a Referendum prevéa las normas transitorias que implica dicha derogación, como en su momento expresó el Presidente de la Asamblea Constituyente; "la Ley sobre el Referendum podrá decidir igualmente, que cuando el pueblo se pronuncia por la abrogación de una ley, ésta permanecerá en vigor por un tiempo determinado" (7) y efectivamente una disposición en tal sentido figura en la ley de 25 de Mayo de 1.970.

(6) CASTAN, J. - "Derecho civil español". Madrid 1.953
Página 48.

(7) RUINI, M. - Obra citada. Página 73.

Parece pues, que se puede concluir de modo global, por la viabilidad jurídica de tal Referendum - abrogatorio, cuyas dudas sólo pueden venir determinadas, por la novedad que implica respecto a las modalidades de Referendums conocidas, o por razones estríctamente políticas.

Una segunda fuente de problemas viene constituída por las materias susceptibles de ser sometidas a Referendum. Ya el mismo Artículo 75 enuncia una serie de materias que quedan automáticamente excluídas de la posibilidad de Referendum. Con independencia - de las materias excluídas, el problema se ha planteado a nivel procesal, en términos análogos a como sucedió con la Constitución de Weimar, en torno a si - hay que entender dicho enunciado con carácter res---trictivo, como "numerus clausus", o cabe la posibilidad de hacerlo extensivo por analogía a otras materias. Aunque ha habido algunos autores que han defendido esta última solución propugnando su extensión - a todas las leyes de carácter formal (8), la opinión más generalizada concede a tal precepto un carácter restrictivo, ya que tratándose de una materia como - la participación del pueblo en las tareas políticas, parece que cualquier restricción a la misma ha de venir expresamente determinada por la Constitución, - sin que sea posible su ampliación por analogía.

(8) Por ejemplo MORTATI, C. - "Instituzioni di diritto pubblico". Padova 1.967. Volumen II. Página 710.

Más importante en cambio es si ha de tratarse tan solo de leyes ordinarias, o bien si los preceptos constitucionales se encuentran sometidos al posible Referendum abrogatorio. La cuestión por otro lado tiene una indudable importancia práctica, al permitir en caso de que se acepte tal posibilidad, que una parte del electorado pueda solicitar la derogación de toda o parte de la Constitución o de cualquiera de sus reformas. Veamos los argumentos de unos y otros.

Las razones a favor han sido claramente expuestas por BON VALSASSINA (9) a partir del enunciado del Artículo 75, que se refiere exclusivamente a leyes sin precisar el carácter de éstas. Ciertamente podríamos argüir aquí en términos análogos a los de la Constitución de la V República Francesa, pero al contrario de lo que allí sucede, la Constitución Italiana no delimita expresamente a nivel formal los distintos tipos de normas jurídicas e inclusive el Artículo 138 al referirse a las modificaciones de la Constitución dice: "las leyes de revisión de la Constitución y las restantes leyes constitucionales ..."; por otro lado dirá BON VALSASSINA entre las limitaciones establecidas por el párrafo 2º del Artículo 75 no aparece ninguna referencia a las normas de carácter constitucional, sin que quepa su ampliación por analogía, como se indicaba líneas atrás.

(9) BON VALSASSINA, A. - "Referendum abrogativo, revisione costituzionale mutalità della forma di governo". Riv.Dir.Pub. 1.949. Tomo I. Página 82.

Partiendo de estas bases, dos importantes constitucionalistas italianos, MORTATI (10) y VIRGA (11), han mantenido actitudes intermedias. El Referendum - abrogatorio es aplicable a aquellas normas de carácter constitucional que no hayan sido aprobadas por - ratificación popular en base al párrafo 2º del Artículo 138. Concretamente el profesor VIRGA concluye - por la no aplicabilidad del Referendum en tales su- puestos "porque una nueva consulta popular sobre te- ma semejante, sería totalmente supérflua" (12).

Frente a este tipo de razones, gran número de autores se oponen, desde los más diversos ángulos. - CROSA por ejemplo, al que sigue PADIRAC, dirá: "La - Constitución forma esencialmente un sistema coheren- te, una institución en la que la abrogación de una - norma, debe conducir ante todo a mesurar las conse- cuencias que se derivan para el conjunto del subsodi- cho sistema" (13). PADIRAC por su parte ilustrará - con un ejemplo, el absurdo a que conduciría la abro- gación de los Artículos 55 a 69 de la Constitución,-

(10) MORTATI, C. - Obra citada. Página 970 y ss.

(11) VIRGA, P. - "Diritto costituzionale". Milano - 1.967. Página 351 y ss.

(12) VIRGA, P. - Obra citada. Página 353.

(13) CROSA, E. - "Principes politiques de la nouvelle Constitution en la Constitution ita- lienne de 1.948". C.F.N.S.P. nº 18. Página 63.

que regulan la institución del Parlamento, elemento clave de todo el sistema parlamentario italiano - (14). Otros autores como CICCONEI o RUINI ven la aplicación del Referendum abrogatorio a materias constitucionales como contrario al espíritu del Artículo 138, que se preocupa de regular puntualmente la participación del pueblo en el proceso constituyente (15). El Profesor RUINI por su parte, matiza tal argumento en términos muy próximos a los empleados aquí, en relación a la utilización por el General DE GAULLE del Artículo 11 para reformar la Constitución: una y otra modalidad de Referendum están referidas a procesos diferentes que no es posible confundir por la especialidad respectiva; el proceso legislativo y el proceso constitucional; "no puede por tanto admitirse que un procedimiento establecido para la ley ordinaria venga a aplicarse a las leyes constitucionales" (16). En efecto, parece este último el razonamiento más coherente, pues de no entenderlo así, se estaría abriendo paso a un procedimiento de reforma, por procedimientos no previstos por el título correspondiente de la Constitución que se ocupa de dicho tema, pues aprobado un texto constitucional, éste está vigente y el Referendum abrogatorio, derogaría unos preceptos constitucionales en vigor.

(14) PADIRAC, R. - Obra citada. Página 602.

(15) CICCONEI, S. - "La revisione della costituzione". Padova 1.972. Página 73.

(16) RUINI, M. - Obra citada. Página 62.

Un tercer núcleo de debates, igualmente de carácter jurídico, viene constituido por los diversos criterios en torno a la naturaleza del acto abrogatorio. En una primera aproximación, se ha venido afirmando que se trataba de una participación del pueblo en el proceso legislativo. Todo acto de instituir nuevas leyes, implica la derogación de los anteriores que le sean contrarios. Crear nuevas leyes y derogar las vigentes no son mas que las dos caras de una misma moneda: el poder legislativo, que en este caso, siguiendo el ideal roussoniano, se atribuye al pueblo, aunque no sea mas que en su aspecto negativo. El título bajo el que se prevé tal posibilidad refuerza dicha tesis; Sección 2ª del Título 1º de la Parte II de la Constitución: "La formación de las leyes" (17). Más recientemente en cambio parecen discutirse tales consideraciones, y precisamente tomando como punto de partida los razonamientos precedentes: es porque creación y derogación de leyes son las dos caras de una misma moneda, el ejercicio de una de esas dos facetas no puede ser calificada como un verdadero acto normativo; al estar privado el pueblo de la posibilidad de instituir nuevas normas, sus atribuciones se traducen en una mera facultad de impedir, o con palabras de GALEOTTI, "una medida de control del pueblo sobre -

(17) MORTATI, C. - Obra citada. Página 713 y
 RIZZIO, B. - "Natura e efficacia del referendum abrogativo" en Montecitorio nº 9, 1.962. Página 31.

las disfunciones legislativas del Parlamento" (18) a un nivel estrictamente político, y con unas consecuencias subsidiarias sobre el ordenamiento jurídico. Sin embargo, tal criterio que explica perfectamente la función del Referendum a nivel político parece harto discutible en el plano jurídico, pues la intervención popular tiene un valor constitutivo, bien que de contenido negativo, como lo prueba el hecho de no anular tal disfuncionalidad "extunc", sino que supone una derogación de la norma afectada desde el momento que se adopta tal decisión; igualmente en apoyo de dicha tesis, se ha mantenido que el control de constitucionalidad sobre las decisiones referendarias por el Tribunal constitucional, es limitado por su peculiar contenido negativo, pero control en suma, al que están sometidos los actos normativos (19).

Por último quedaría por señalar, los controles procesales que contiene el Artículo 75. En cuanto a su iniciativa, ya se ha indicado que queda en manos de 500.000 electores o cinco consejos regionales. Por lo que se refiere a la celebración del Referendum, el Artículo 75 establece que "tienen derecho a participar en el mismo todos los ciu

(18) GALEOTTI, S. - "Profilo giuridico dei controlli Costituzionali" en Studi Zanobini. Milán 1.965. Volumen III. Página 358.

(19) BISCARETTI, P. "Derecho constitucional". Madrid 1.965. Página 562.

dadanos llamados a elegir la Cámara de Diputados" y en cuanto al recuento de votos se establece una limitación análoga a la que aparece en la constitución danesa: para que la proposición propuesta sea aprobada no basta con que sea mayoría los votos afirmativos, sino que se precisa que haya participado en la votación la mayoría del cuerpo electotal.

C. El Referendum regional.

Al igual que lo establecido en la Constitución de la V República Francesa, también la Constitución Italiana prevé el Referendum regional con carácter local, es decir, aquel en cuya votación participan, sólomente las poblaciones interesadas; pero a diferencia del caso francés, en dicho texto tales tipos de consulta popular encuentran un especial realce constitucional, acorde a la especial importancia con que en el mismo se acoge la regionalización administrativa. En efecto, como es sabido, la Constitución Italiana prevé un amplio margen a la acción administrativa de los diferentes órganos regionales (20) los cuales tienen su carta fundamental en su Estatuto que "en armonía con la Constitución y con las leyes de la República, fija las normas relati-

(20) El tema de la regionalización italiana ha sido específicamente estudiado en nuestro país por el profesor FERRANDO en su libro "Las autonomías regionales en la Constitución Italiana de 27 de Diciembre de 1.947". Madrid 1.962.

vas a la organización interna de la Región" (artículo 123 de la Constitución). Con independencia - del grado y las modalidades que revista la participación popular en cada una de las regiones (en caso de que la misma exista), dicha cuestión debe - ser obligatoriamente regulada por el estatuto respectivo, según prescribe el párrafo 2º del mencionado Artículo 123: "el estatuto regulará el ejercicio del derecho de iniciativa y del Referendum", - si bien no nos ocuparemos aquí de las diversas modalidades de tal participación, dado el escaso eco con que se ha acogido la posibilidad abierta por - el Artículo 123, amén de escaparse del marco del - presente trabajo, fuera ya del ámbito estatal y de carácter fundamentalmente administrativo, acorde - con las competencias atribuidas a la Región, que - por otra parte, se verán aun más reducidas por la legislación posterior.

Por último, una tercera posibilidad de Referendum local está prevista en los Artículos 132 y 133 de la Constitución, pero esta vez con carácter obligatorio, para el caso de fusiones de regiones, existentes, o creación de nuevas regiones, en el - supuesto de que sea solicitado por los representantes de 1/3 de las poblaciones interesadas o para - la modificación de circunscripciones provinciales de una región. En uno y otro caso, el resultado de dicha votación tiene mero carácter consultivo, - siendo los órganos legislativos de la República - los llamados a aprobar la modificación de tales - circunscripciones, en base a los superiores intereses de la comunidad nacional.

D. La Iniciativa Popular.

Una última novedad que, por lo que se refiere al tema, presenta la Constitución Italiana, es en lo referente a los órganos habilitados para iniciar el proceso legislativo. Frente al procedimiento habitual de la mayoría de las Constituciones contemporáneas de modelo parlamentario, que confieren la iniciativa legislativa al Gobierno y a los parlamentarios, la Constitución de 1.948 prevé con gran amplitud tal facultad, pues el Artículo 71 concede esta posibilidad no sólo a los órganos ya mencionados, sino también a 50.000 electores o a aquellos organismos a los que les sea concedida tal prerrogativa por ley constitucional. En desarrollo de tal precepto la ley de 10 de Diciembre de 1.953 ha conferido la iniciativa legislativa a los Consejos regionales y por ley de 5 de Enero de 1.957 al Consejo Nacional de Economía y Trabajo.

Por lo que se refiere a la iniciativa legislativa popular, bien que inspirándose de nuevo en la Constitución de Weimar, el significado de aquella institución, queda desvirtuado en algunos puntos esenciales. En primer término, en cuanto al exiguo número de firmas exigidas: la cifra de 50.000 firmas que siempre pareció extremadamente reducida, no alcanza hoy el 0'15 % del electorado. Sin embargo tan exigua cifra encuentra su explicación en el reducido campo de proyección posterior de tal facultad, ya que al contrario de lo sucedido en Suiza o en Weimar,

donde la iniciativa popular desemboca necesariamente en un Referendum, en la Constitución Italiana, la iniciativa popular se reduce a eso, mera iniciativa legislativa, que posteriormente será estudiada y votada en cada una de las Cámaras (21). La consecuencia práctica es que el peso político de los posibles textos iniciados por tal vía es nulo, ya que a su paso por el Parlamento, son modificados de modo que quedan totalmente desvirtuados cuando no lisa y llánamente rechazados. Desde esta perspectiva, el reducido número de firmas exigido es un factor más en favor de tan reducida importancia, ya que cualquiera de los grupos de las Cámaras puede honrarse de hacer frente a tales iniciativas, al amparo de representar sectores mucho más amplios de población.

No obstante, no hay que desdeñar la validéz de tal institución, como medio de recabar la atención de la opinión pública sobre un determinado problema, y éste ha sido el verdadero significado de las escasas iniciativas populares presentadas a las Cámaras desde 1.948.

(21) Se ha discutido por la doctrina jurídica italiana, qué obligaciones entraña para las Cámaras la representación de un texto por la vía de la iniciativa popular. Para unos, basta con recibir el proyecto, (BISCARETTI); para otros entienden que deben gozar de un tratamiento prioritario en la prelación de las discusiones (VIRGA); BETTINELLI, más recientemente ("Note sull'iniziativa legislativa popolare, nell'ordinamento italiano". Il Politico, 1.969. Página 609), constata que tales proyectos no han gozado de ningún trato de favor, eximiéndose tan solo de la caducidad que entraña el final de la legislatura a los proyectos en curso de deliberación.

Sin embargo, a pesar de la escasa incidencia práctica de esta institución, no ha estado exenta de debates jurídicos, en torno al alcance y significado del párrafo 2º del Artículo 71 que la regula, en especial, respecto a las materias susceptibles de iniciativa popular.

En efecto, la falta de concreción del artículo, cuyo enunciado aparece como un apéndice a la - iniciativa gubernamental o parlamentaria, y en el que la única limitación que contiene es respecto a la exigencia de que sea un proyecto articulado, ha inducido a algunos autores a pensar que era de - aplicación por analogía, las disposiciones contenidas en el Artículo 75 relativo al Referendum abrogatorio, y que en consecuencia las leyes fiscales, amnistía, etc. ..., no eran susceptibles de iniciativa popular (22). Por otro lado dicho criterio había encontrado eco en la Comisión de Justicia del Senado con motivo de una iniciativa popular presentada en 1.957 solicitando una amnistía. En efecto, en aquella ocasión, la iniciativa admitida por el Presidente del Senado, fué rechazada por la comisión de Justicia en aplicación por analogía del Artículo 75; las mismas razones, arguyó a la comisión, que impulsaron a los constituyentes a excluir

(22) VIRGA, P. - Obra citada. Página 369.

determinadas materias del control popular, intereses particularizados, carácter técnico de dichas - materias, etc., son aplicables a la iniciativa popular. Sin embargo los sectores más extensos de la doctrina se oponen a tal interpretación analógica. (23).

Sí existe congruencia, en cambio, entre los autores italianos, respecto a la naturaleza de los textos susceptibles de iniciativa popular, estimando posible dicha iniciativa, tanto para materias - legislativas, como constitucionales. Dicho criterio se apoya, tanto en una interpretación sistemática, como histórica del Artículo 71. En efecto, - dada la falta de referencias en el Artículo 138 relativo a la reforma constitucional respecto a las formas de iniciarse el procedimiento de reforma - (dicho Artículo 138 se ocupa sólo de la fase de - aprobación) se ha venido entendiendo de aplicación el Artículo 71, el cual parece que ha de ser aplicado en su totalidad, sin exclusión alguna. Por - otro lado, según recoge MORTATI (24) en el proyec-

(23) MORTATI, C. - Obra citada. Página 633;
 BETTINELLI, A. - Obra citada. Página 618;
 BATTELLI, M. - "La istituzioni di democrazia diretta" en Commentario sistematico alla costituzioni italiana. Florencia 1.950. Volumen II. - Página 76.

(24) MORTATI, C. - Obra citada. Página 969.

to presentado por la comisión de los 75, que redactara el proyecto inicial de constitución, se limitaba la posibilidad de iniciar las reformas constitucionales al Gobierno y a las Cámaras, limitación que fué rechazada por el Pleno de la Asamblea constituyente, lo que induce a pensar que hubo una intención expresa en los constituyentes de dejar la puerta de la reforma constitucional a la iniciativa popular.

3.4.1.3. La regulación del Referendum a nivel legislativo; la Ley de 25 de Mayo de 1.970.

Señala con acierto el profesor FERRANDO (25) la insuficiencia de la Constitución de 1.947 para llenar el vacío jurídico-constitucional producido por veinte años de fascismo, siendo frecuentes las remisiones del texto constitucional a la acción de Parlamentos ulteriores para que por la vía de la ley ordinaria culminaran las tareas constituyentes. Temas como el Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de Economía y Trabajo, instancias regionales o Referendums son tan sólo bosquejados en el texto constitucional, no pudiendo entrar realmente en vigor hasta que no fueran regulados por la legislación correspondiente. No es pues de extrañar la calificación de "inacabada" (26) para la Constitución del 48.

¿Cuáles son las razones de tan abundante remisión a la ley?. En primer término, el ya mencionado, vacío jurídico dejado por el fascismo, que hizo imposible a los constituyentes hacer frente a la avalancha de materias que requerían con urgencia una regulación.

(25) FERRANDO, J. - Obra citada. Página 38.

(26) BIBES, G. - "Le système politique italien". - París 1.974. Página 40.

Recordemos al respecto que elegida la Asamblea Constituyente el 2 de Junio de 1.946, no verá culminado el - texto constitucional hasta el 27 de Diciembre de 1.947. Pero esta argumentación ha de verse completada por una consciente tregua por parte de los dos grupos mayoritarios de la Asamblea, que a la par que elaboraban una - de las constituciones más democráticas de su época, dejaban las espadas en alto, confiando en que la evolu- ción política posterior les permitiera disponer de ma- yorías holgadas. Las elecciones de Junio de 1.948 da- rán la razón a la Democracia cristiana respecto a su - peso real en el electorado italiano, una vez superados los momentos de postguerra. Por otro lado la evolución internacional y la guerra fría determinaron la marginación parlamentaria del partido Comunista (paralelamente a lo sucedido en Francia). La evolución del sistema de partidos entre 1.948 y 1.950 hacen del régimen ita- liano un sistema parlamentario mayoritario. Esta nueva forma de funcionar con unas mismas reglas de juego ha- cen que el Referendum previsto por la Constitución pa- se a un estado de hibernación en el que permanecerá 22 años. En efecto, como se indicaba anteriormente, las - instituciones de Participación Directa aparecen en la Constitución sometidas a ese desarrollo legal al que - se acaba de hacer referencia, y por tanto exigía una - acción positiva de las Cámaras, las cuales al estar dominadas mayoritariamente por la Democracia cristiana, - el partido que más interés había puesto en tales insti- tuciones ante un posible riesgo de hegemonía parlamen- taria del P.C.I., no mostraron ningún interés por la - aprobación de textos legislativos reguladores de la -

participación directa, máxime si se tiene en cuenta, el paulatino fraccionamiento interno de la Democracia cristiana, que hacía de día en día más difícil la cristalización de un acuerdo en torno al tema.

De este modo, diversos sectores de la Democracia cristiana, presentan diferentes proyectos reguladores del Referendum, e incluso existe algún proyecto presentado por los Socialistas, que siempre prescriben con el fin de la legislatura, sin llegar nunca a ser aprobados: proyecto de Gasperi 21-II-49, proposición de De Martino 9-III-50, proyecto Luzzato 21-XII-56, proposición Agostino al Senado 12-III-58, proyecto del gobierno Fanfani 5-XII-59, propuesta del diputado Resta 28-I-60, proyecto del gobierno Moro 22-IX-64. Como señala el profesor MORTATI (27) quizá con palabras demasiado duras, pero reflejando una situación cierta, "los numerosos proyectos presentados para la reglamentación del Referendum, no pueden ser considerados como prueba de buena voluntad, sino de simple hipocresía".

La situación cambiará por completo cuando en 1.970, el diputado socialista Fortuna presenta un proyecto de ley aceptando en determinados supuestos la disolución del matrimonio. Aislada la Democracia cristia-

(27) MORTATI, C. - Obra citada. Volumen II. Página 706

na de los restantes miembros de la coalición gubernamental y dividida interiormente sobre dicho tema, se ve obligada a ver aprobar la mencionada Ley, pero abre previamente la puerta a la ley sobre el Referendum. El propio M. Rumor, en su declaración de investidura, el 25 de Marzo de 1.970, expondrá claramente: "La ley sobre el divorcio permanecerá extranjera al programa del gobierno (y por tanto la decisión que adopte el Parlamento no provocará crisis gubernamental), pero en garantía de los derechos que reconoce la Constitución, y por respeto a las convicciones de cada uno, todos los electores podrán expresarse sobre la susodicha decisión del Parlamento" (28). Dos meses después, el 21 de Mayo de 1.970, era aprobada en la Cámara de Diputados la ley reguladora del Referendum por 217 votos a favor y 128 en contra (29), y en Diciembre del mismo año, la controvertida ley sobre el divorcio.

En relación al contenido de la ley reguladora de la participación directa, dos aspectos llaman la atención especialmente. En primer término, la ausencia de referencias a la participación de los partidos políticos en el desarrollo de la campaña, que tan solo aparecen esporádicamente respecto a la posibilidad de con-

(28) Declaración de investidura de MARIANO RUMOR. "Le Monde", 26 de Marzo de 1.970.

(29) "Le Monde", 23 de Mayo de 1.970.

trolar directamente el cómputo de los votos. La justificación quizá puede encontrarse en la mala prensa del tema de los partidos políticos, y su suficiente regulación en el código electoral. No obstante dicha ausencia deja una serie de puntos oscuros debido a la especificidad de la campaña referendaria. El segundo aspecto que destaca de la ley de Mayo del 70 es el extremo número de cautelas que se adoptan en torno a la cam pañ a referendaria. No es de extrañar las críticas formuladas por la extrema izquierda al mencionado texto legal, al que califican de "humillante para el pueblo" y de "ley controladora de la participación directa, más que ley organizadora". En realidad, dado el carácter básicamente facultativo del Referendum, no resultan excesivas las cautelas en torno a la recogida de formas para autentificar su veracidad. Algunos abusos en Suiza, la práctica de Weimar y algunos ejemplos en la propia Italia posteriores a la ley (30), muestran lo justificado de tales medidas. Pueden parecer en cam bio excesivas las precauciones en torno a las fechas de la convocatoria y su interferencia con otras consul tas electorales. No obstante, dado el carácter subsidiario de la participación directa respecto a la parti

-
- (30) En Diciembre de 1.974 sería presentada una demanda de Referendum solicitando la abrogación de la ley sobre financiación de los partidos, apoyada según sus autores por un número de firmas ámpli a mente superior a las 500.000 exigidas por la ley. Comprobado por la Oficina de Control de Referendum, la cifra no alcanzó más de 481.000 firmas válidas.

cipación electoral en el sistema constitucional italiano, tales cautelas desempeñan una indudable función política. Veamos algunas de las precauciones en uno y otro aspecto.

Por lo que se refiere a la recogida de firmas, se ha de realizar en folios de papel timbrado, autenticándose las mismas por Notario, Juez Municipal o Secretario de Ayuntamiento, sufriendo finalmente un nuevo control por la "Oficina Central de Referendum" constituida ante el Tribunal de casación. El plazo para la recogida de tales firmas es en todo caso de tres meses, bien a contar desde el día de la promulgación de la ley de reforma de la Constitución en el caso del Referendum constitucional (tal precepto ya figuraba en el Artículo 138 de la Constitución), bien a contar desde que los folios fueron sellados en el caso del Referendum abrogatorio, con objeto de que la declaración de voluntad del firmante pueda considerarse vigente, de forma análoga a lo establecido en Suiza.

Dicha petición, dirigida al Tribunal de Casación, cuenta ya con una serie de limitaciones en cuanto a las fechas para su presentación, en caso de Referendum abrogatorio, pues según el Artículo 31 de la Ley, no puede ser presentada en el año que precede a los seis meses que siguen a la elección de una de las Asambleas, ni tampoco en los tres últimos meses de cada año: si la primera limitación tiene por objeto no producir interferencias con la consulta electoral, la segunda tiene por objeto permitir a los órganos competentes, ordenar y controlar aquellas demandas de contenido análogo.

Respecto al proceso seguido hasta la celebración de la votación es el siguiente: la petición es - primero controlada formalmente por la Oficina Central- de Referendum, anteriormente mencionada, y en cuanto - al fondo por el Tribunal Constitucional, que se pronun- cia respecto a la constitucionalidad de la petición, - pasando finalmente a la sanción presidencial, que fija la fecha de la votación, sanción que no puede retardar- se más de 60 días desde la declaración del Tribunal - Constitucional, salvo en el caso de que en el interreg- no se haya aprobado una nueva reforma de la Constitu- ción, en cuyo caso se prorroga en seis meses dicho pla- zo, para el supuesto de que hubiese nueva petición de Referendum y poder de este modo fijar fecha unitaria.

Por último, por lo que se refiere a la reali- zación de la votación, ésta se celebrará en un domingo, entre los 50 y 70 días siguientes al Decreto presiden- cial si se trata de un Referendum constitucional, en - un máximo de tres meses del mencionado Decreto en caso de Referendum regional, o entre el 15 de Abril y 15 de Junio siguientes al Decreto presidencial para el Refe- rendum abrogatorio. Sin embargo una nueva limitación - se establece en tales normas, para evitar interferen- cias con las consultas electorales en el Referendum - abrogatorio: el cómputo de dichos plazos queda automá- ticamente diferido un año si coincide con la celebra- ción de elecciones, bien por expirar el plazo de manda- to de las Cámaras, bien por disolución de éstas. Con - ello evidentemente, se evita la utilización del Refe- rendum y sus resultados en la campaña electoral, pero

nada impide, como en parte sucedió con el único Referendum celebrado, la disolución de las Cámaras con objeto de demorar el Referendum.

Una vez celebrada la votación se procede a la proclamación de resultados, bien produciendo automáticamente la entrada en vigor de la reforma constitucional o bien abrogando la ley objeto del Referendum abrogativo en el supuesto de que el resultado sea afirmativo, si bien se concede al Presidente, previa deliberación - en Consejo de Ministros, la facultad de retrasar en 60 días la vigencia de la ley derogada, con objeto de resolver las situaciones transitorias. En caso de resultado negativo en un Referendum constitucional hay que "entender automáticamente interrumpido el proceso de reforma constitucional" (31) bastando para ello la mera proclamación de los resultados. En cuanto al Referendum abrogatorio, de resultados negativos, amén de no producir efectos, en cuanto al orden jurídico vigente, convierte a la ley objeto del mismo en inatacable por la vía referendaria durante un plazo de 5 años. Se ha discutido por la doctrina si cabría la ampliación de tal criterio por analogía a la derogación de tal norma por vía parlamentaria, pero la finalidad del Artículo 38 de la ley de 25 de Mayo del 70, parece encontrarse más en evitar los gastos inútiles que entrañaría una consulta popular abocada a resultados negativos (en plazo inferior a 5 años poco debe cambiar el estado de opinión) - que a conferir un especial rango jurídico a las normas aprobadas "a contrario" por refrendo popular.

(31) CICONETTI, S. - Obra citada. Página 146.

3.4.2. LA APLICACION DE LAS TECNICAS DE PARTICIPACION DIRECTA EN LA REPUBLICA ITALIANA.

En Italia la experiencia de participación directa tiene unos límites muy reducidos, ya que según queda dicho, la ley reguladora del Referendum data de 25 de Mayo de 1.970. Con anterioridad a dicha fecha tan sólo fueron presentadas algunas iniciativas por 50.000 ciudadanos, que nunca llegaron a prosperar en los estrados parlamentarios y cuya verdadera finalidad era hacer una llamada de atención a la opinión pública sobre los temas respectivos.

Sin embargo, a partir de la ley de 1.970 se han sucedido tres intentos siempre con objeto de abrogar textos aprobados por el Parlamento. El primero y más conocido, la solicitud de abrogación de la ley - Fortuna, admitiendo en determinados supuestos el divorcio, presentada el 9 de Enero de 1.971 con apoyo de 1.370.134 firmas y que desembocaría en la votación de 12 de Mayo de 1.974. En segundo lugar una demanda de Referendum abrogatorio a finales de 1.974 de la ley sobre financiación de los partidos políticos; sin embargo, el 21 de Enero la Oficina Central de Referendum rechazaría la propuesta por contar tan sólo con 480.000 firmas válidas. Por último, grupos de Extrema Izquierda (Radicales, Grupo Il Manifesto, etc. ...), con la ayuda de la revista "Espresso" intentaron promover la recogida de firmas para solicitar un Referendum abrogatorio sobre determinados Artículos del Códig

go Penal, que sancionaban el aborto, pero igualmente fracasaron en el intento. De este modo, aunque tales intentos muestren el interés de los diferentes grupos políticos por las técnicas de participación directa, sólo el caso del Referendum sobre el divorcio, permitió un análisis de sus resultados, experiencia por otra parte cargada de contradicciones, tanto por el desarrollo de la campaña, como por la actitud de los partidos y los resultados de la votación del 12 de Mayo.

La demanda en su fase de recogida de firmas y presentación fué llevada a cabo por una amalgama de grupos de la derecha católica tradicional, unidos en el C.N.R.D. (Comitato Nazionale per il Referendum sul Divorzio), que era alentado y animado por ciertos sectores de la Democracia cristiana. En efecto, como ya se ha mencionado anteriormente, es la Democracia cristiana la primera interesada en abrir la puerta al Referendum sobre el divorcio, ya que casi podía decirse que era la única salida de que disponía ante la ley del divorcio, si no quería agudizar más las tensiones en el seno del centro-izquierda que gobernaba. En cambio un Referendum sobre la ley Fortuna, no directamente planteado por el propio partido, le permitía desplazar a otras instancias la resolución del tema, sin verse ella directamente implicada, a la par que le permitía intentar enderezar su ya muy dudosa cohesión interna. Por otro lado, un Referendum sobre dicho tema, en un momento en que el Vaticano con la llegada de Pablo VI, comenzaba a tomar distancias ante la -

política interna italiana (1), le permitía a la Democracia cristiana reaparecer ante el electorado como un partido eminentemente confesional e interclasista.

Sin embargo, pronto la Democracia cristiana - comprendió el grave riesgo de la operación: paralelamente a la presentación de la demanda de Referendum por el profesor Lombardi y el C.N.R.D. surgía el grupo "cattolici per il no" que planteaba la posibilidad de un voto divorcista de sectores en principio católicos; por otro lado, frente a la sólida posición de los partidos laicos, que aunque deseando desembarazarse del Referendum, no podían ceder ante el electorado, en lo que había sido calificado como una "conquista civil" (2), lo que suponía que el único partido que adoptaba igual actitud - que la D.C.I. era el M.S.I. fascista. Todo ello conducía precisamente a una agria campaña que podía significar - el fin del Centro-Izquierda.

Sin embargo, tampoco los partidos del frente-laico veían con buenos ojos la celebración de un Referendum, que a todas luces podía resultar embarazoso. - Los Republicanos y Liberales se veían abocados a mantener igual postura que la ultra-izquierda; los diferentes sectores socialistas veían en peligro su continua--

(1) BERSTEIN, S. et MILZA, P. "L'Italie contemporaine" París 1.973. Página 398.

(2) "Le Monde". 2 de Marzo de 1.974.

ción en el gobierno, y el P.C.I. se situaba en una contradictoria situación atacando a la Democracia cristiana por su actitud frente al divorcio, en tanto que intentaba lanzar los primeros puentes al "compromiso histórico" (3).

Todos estos factores hacen que la campaña referendaria sea sistemáticamente eludida por parte de las grandes organizaciones partidistas (a excepción del M.S.I. y radicales), aplazada e incluso suspendida si es posible alcanzar el compromiso. Primero será la presentación de otro proyecto de ley que englobe y modifique la ley Fortuna, más tarde la disolución de las Cámaras, que relegan la consulta referendaria un año (4) - por último el informe del Consejo de Estado que interpreta la ley de Mayo del 70 en el sentido más retardador posible, oponiéndose a la celebración de la votación en la primavera del 73. Sin embargo el acuerdo para evitar el Referendum era prácticamente imposible (5)

(3) A mayor abundamiento ciertos sectores del P.C.I. - veían con recelo la ley Fortuna por no considerarla una ley proletaria. Véase ROSA, G. en "La Civiltà cattolica". Volumen II/74, página 499 al hablar de "La posizioni dei Partiti".

(4) Refiriéndose a dicha disolución GALLI dice: "una - de las razones de estas elecciones anticipadas fué directamente la voluntad de no tener el Referendum" GALLI, G. "Referendum e sistema politico italiano" en Il Mulino nº 233. Página 396.

(5) Sobre dicho tema véase ROSA, G. Obra citada. Página 491 y ss.

y a principios de año, se inicia una campaña en la que ningún partido parece mostrar verdadero interés.

Se ha hablado con frecuencia de la politización de la campaña sobre el divorcio, sin embargo se trata en realidad de una acusación lanzada entre los líderes de los diferentes grupos, más que una situación real a excepción nuevamente del M.S.I. y la ultra izquierda. Un exámen de los resultados y las reacciones ante ellos así parece confirmarlo.

Como ya es sabido, la respuesta afirmativa, - que significaba un SI a la derogación de la ley Fortuna y por tanto un NO al divorcio, no alcanzó más que - un 40'9 % (13.188.184 votos) frente a 19.093.929 de votos negativos que representan el 59'1 %. ¿Qué significado se puede dar a tales resultados?. Dos son los aspectos a considerar en relación al procedimiento referendario de la consulta (6). En primer término en relación a los factores que han motivado al votante. En segundo lugar el significado propiamente dicho de los resultados.

En relación al primer aspecto, respecto a - los factores que han motivado al votante, parece inexcusable referirse a las dos consultas electorales que lo enmarcan: Mayo de 1.972 y Junio de 1.976, a fin de

(6) En relación al Referendum sobre el divorcio existen múltiples aspectos y perspectivas. Aquí se - trata de examinar aquellos problemas ligados a la naturaleza de la consulta.

precisar las diferentes actitudes del votante en los di
ferentes mecanismos de participación.

En este sentido parece claro que, comparando, los porcentajes correspondientes a los diferentes parti
dos, existe una clara propensión divorcista, que no se refleja en los resultados obtenidos en las elecciones - de 1.972 y 1.976 por los partidos "antidivorcistas" y - "frente laico" respectivamente. En sentido contrario se manifiesta el profesor GALLI que apoyándose en los resultados del Referendum del 46 y en la evolución del - electorado italiano entiende que "la tendencia que ha - sido delineada durante la votación para el Referendum, - corresponde a las grandes líneas de comportamiento del electorado italiano" (7). En efecto, aunque lejana ya - la votación sobre la cuestión monárquica, se puede apre
ciar una cierta correlación en el comportamiento por re
giones, reiterándose un voto progresista en el norte y un voto conservador en el sur. Sin embargo, tales resul
tados son igualmente una constante de las elecciones - parlamentarias, lo que significa por tanto que en las - consultas referendarias se reflejan los mismos cortes - en la sociedad italiana que los manifestados en las - elecciones parlamentarias. No parece en cambio sosteni- ble, la evolución en sentido progresista del electorado en el espectro de los partidos, para explicar los resul
tados de 12 de Mayo; basta para ello compararlos con - los resultados de las recientes elecciones. En un caso

(7) GALLI, G. - Obra citada. Página 400.

como en otro, los resultados del Referendum, aparecen cláramente superiores para los partidos del frente laico que en las elecciones parlamentarias:

	<u>Partidos divorcistas</u>	<u>Partidos antidi divorcistas</u>
1.972	52'1	47'9
1.974	59'1	40'9
1.976	54'7	45'3

Por otro lado, dicha "rebeldía" del electorado respecto a "su" partido, parece tener un sentido único, - pues en todas las regiones y circunscripciones electorales (8) se pueden estimar pérdidas en el bloque antidi-- vorcista misino y democristiano.

Sin embargo, a pesar del carácter unívoco de - tales quiebras en la disciplina de voto, se puede apre-- ciar que, mientras en el norte de Italia o en el centro, las diferencias entre elecciones del 72 y Referendum del 74 son de 8'1 y 9'5 respectivamente en favor de los partidos divorcistas, en la Italia meridional alcanza tan - sólo 2'8 puntos. Tal heterogeneidad regional en la disci-- plina de voto de partido, induce a pensar, que si bien - con carácter general ha habido un disentiimiento de las -

(8) Véase al respecto los cuadros estadísticos elabora-- dos por GIUSEPPE BRUNETTE. "I resultati del refe-- rendum" en Aggiornamenti sociali nº 6/74. Página - 457 y ss.

filas antiodivorcistas, éste no ha venido condicionado por una actitud política general, que habría tenido un carácter homogéneo, sino por la incidencia del tema en los diferentes ámbitos regionales, según factores sociales y culturales diversos. Así del análisis de los resultados globales se pueden comprobar un mayor porcentaje de respuestas afirmativas en el Norte y Centro (62'6 y 65'2) que en el Sur (47'9); entre los hombres (61'3) que entre las mujeres (57'8); en las grandes ciudades, que en los núcleos rurales (9). Se trata en todo caso de la diferente respuesta de diferentes sectores, a una determinada cuestión: el divorcio. Se puede por tanto concluir por la no politización del Referendum de Mayo del 74, en cuanto, que el principal elemento de la respuesta del ciudadano, fué la propia pregunta, por encima de consideraciones de política general.

Sin embargo y enlazando con el segundo aspecto, antes mencionado, tal afirmación no implica que tales resultados carezcan de significado político. En relación a la política de coaliciones hay que señalar la crisis endémica en que se situó el centro izquierda y que los acontecimientos posteriores no harían sino agravar. Más en profundidad los resultados del Referendum mostraron una importante transformación de la sociedad italiana que abandona unos modos y concepciones tradicionales cuya influen

(9) En las cinco ciudades más grandes se rebasó la media nacional de respuestas negativas y en cuatro de ellas con gran amplitud: Roma 68'06, Nápoles 60'35, Milán 73'73, Turín 79'71 y Génova 72'6.

cia en el sistema político está fuera de toda duda. El análisis de tales transformaciones, su significado y - alcance, tal como fué puesto de manifiesto en el Referendum del 12 de Mayo, exceden sin embargo del presente trabajo, ya que entran más en el ámbito del tema - del cambio social en Italia. La técnica referendaria - aquí tan sólo aporta los datos.

3.4.3. SINTESIS: LA FUNCION DE LA PARTICIPACION
DIRECTA EN EL SISTEMA POLITICO ITALIANO.

Analizada la regulación jurídica de la - participación directa en el ordenamiento italiano y examinada la aplicación de ésta desde 1.947, es preciso finalizar, a modo de síntesis, intentando precisar la función que han desempeñado las instituciones de participación directa en la configuración del régimen político italiano.

En este aspecto parece que se puede afirmar con acierto que las instituciones de participación directa en la República Italiana han desempeñado primariamente un papel accesorio y complementario de un régimen básicamente parlamentario. En efecto, si en Suiza, bien que con todas las limitaciones propias de tal fórmula participativa, la - participación directa aparece como hegemónica dentro de su intermitencia por referencia a la participación representativa, y en Francia, constituye la base de una constitución paralela a la parlamentaria, en la República Italiana, las instituciones de participación directa aparecen con un carácter complementario a las instituciones parlamentarias en que descansa básicamente el sistema político.

En apoyo de dicha tesis confluye no sólo su formulación jurídica, sino las concepciones que la propiciaron y la aplicación que de tales instituciones se ha hecho. En efecto, parece fuera de toda duda la naturaleza parlamentaria del régimen instaurado en 1.947. Sin embargo, conscientes sus constituyentes de los riesgos de un parlamentarismo exacerbado incluyen una serie de instituciones a fin de frenar la hegemonía de las Cámaras y sus posibles disfuncionalidades en su tarea legisladora. No se trata de repetir aquí lo ya descrito en relación a las actitudes y motivaciones de los diferentes partidos, en relación a la participación directa en la Asamblea constituyente, sino de destacar ese carácter complementario y concretamente de protección de minorías que inspira la inclusión de fórmulas de participación directa. De este modo, el texto constitucional elaborado, plasma ante todo un régimen parlamentario, que no se pretende alternar con las instituciones de participación directa sino completar, respetando al máximo las prerrogativas parlamentarias. Veamos separadamente.

La iniciativa popular aparece así como un complemento de la iniciativa gubernamental o parlamentaria habitual, incorporándose después el proyecto, así presentado, a la dinámica propia del régimen parlamentario.

Lo mismo puede decirse del Referendum constitucional, en el que, con independencia de la limitación contenida en el último párrafo del Artículo 138 para el supuesto de que el texto haya sido aprobado -

por una mayoría cualificada de 2/3 y cuya significación es evitar gastos lógicamente inútiles, hay que entender ante todo como un complemento al procedimiento de revisión parlamentario, que aparece como habitual, siendo - de nuevo el Referendum un mecanismo de protección de mi norías en el procedimiento de reforma constitucional - contra las disfuncionalidades parlamentarias (1).

En mayor medida aparece aún dicho carácter - complementario de protección de minorías en el novedoso Referendum abrogatorio. En efecto, tanto por lo que se refiere a la facultad de poner en marcha dicha institución como en su desarrollo posterior, es muy próximo al Referendum facultativo de la Confederación Helvética, - con el que se pretendía homologar al máximo la actividad parlamentaria, con el sentir popular, con esa espada de Damocles dispuesta a caer en cualquier momento. - Sin embargo, existen dos diferencias importantes entre una y otra institución referendaria. En primer término en cuanto al objeto de una y otra se puede apreciar que, en tanto el Referendum Suizo supone una participación - en la actividad parlamentaria por el momento de la demanda de Referendum que se sitúa como colofón del debate parlamentario e inclusive paraliza los efectos de la

(1) Como se señala en epígrafe anterior, la tesis de - las instituciones de participación directa como - freno a las disfuncionalidades parlamentarias es mantenida por GALEOTTI, S., en "Profilo giuridico dei controlli costituzionalli". Studi Zanobini.- Milán 1.965. Volumen III. Página 358.

norma parlamentaria, el Referendum itualiano tiene un carácter abrogatorio de unas normas plénamente válidas, - con independendencia de la demanda popular. De este modo, - sí que aparece aquí plénamente válida la polémica entre el profesor DUGUIT y CARRE DE MALBERG sobre el Referen--dum facultativo y el veto, que ya se mencionó en rela---ción al Referendum facultativo suizo, ya que el Referen--dum abrogatorio corresponde plénamente a lo que el maes--tro de Strasburgo calificaba como veto, y al que no ca--racterizaba como una plena participación popular en la - actividad legislativa (2). Con ello, la consulta referen--daria cobra un carácter más objetivo, situando el centro del debate en la norma aprobada y no en la actividad par--lamentaria, pues puede suceder, como de hecho pasó con - el Referendum sobre el divorcio, que los escaños parla--mentarios estén ocupados por unos diputados diferentes a los que aprobaron el texto objeto de la votación popular. Por otro lado, políticamente, parece claro que no tiene el mismo apoyo popular la invalidación de la actividad - parlamentaria, si ésta no ha llegado a entrar en vigor,- que la derogación de una norma en vigencia, que sólo se verá apoyada, si ésta, con independendencia de consideracio--nes ideológicas, supone una verdadera disfuncionalidad.

En segundo lugar, otra importante diferencia, entre el Referendum facultativo de la Confederación Hel--vética, y el Referendum abrogatorio italiano, es en rela

(2) Véase epígrafe 3.2.2.

ción al número de firmas exigido para su tramitación. En efecto, si bien es cierto que relativamente uno y otro son análogos en proporción al censo electoral - respectivo (uno y otro representan algo menos del 1'5 %), en verdad no es en absoluto parecido los gastos - que comporta la organización de recogida de firmas en uno y otro caso, razón ésta que dá nuevamente al Referendum abrogatorio italiano una mayor excepcionalidad, como ha mostrado la experiencia histórica.

Partiendo por tanto de dicho carácter complementario de las instituciones de participación directa en la constitución italiana y su función de protección de minorías, cabe preguntarse si en la práctica constitucional se han desarrollado tales funciones. En este sentido es preciso separar dos períodos claramente diferentes.

En primer término, desde la aprobación de - la Constitución hasta el 25 de mayo de 1.970, en que se aprueba la ley sobre el Referendum. En dicho período, bien que no se puede culpar de ello al texto constitucional, tan sólo se puede constatar el bloqueo a que estuvo sometida la institución referendaria. Sin embargo hay que señalar que no fué tan sólo el Referendum él que permaneció en estado de hibernación, si no que cuestiones como la regionalización o inclusive los mecanismos de responsabilidad gubernamental ante el Parlamento, han quedado casi inéditos por la peculiar evolución del sistema de partidos.

Sin embargo, es preciso constatar igualmente el pleno desenvolvimiento de las funciones mencionadas por la institución referendaria a partir de 1.970, funciones y caracteres que quedan igualmente plasmados - por la Ley de 25 de mayo del 70. El exámen del texto - mencionado, o la experiencia de la institución referendaria, que se ha realizado en epígrafes precedentes, - así parecen confirmarlo.

3.5. LA PARTICIPACION DIRECTA EN LAS MONARQUIAS PARLA-
MENTARIAS: ESPECIAL REFERENCIA A GRAN BRETAÑA.

3.5.1. LA PARTICIPACION DIRECTA EN LAS MONARQUIAS PARLA-
MENTARIAS.

Un cuarto núcleo de regímenes políticos de inspiración liberal en Europa, lo constituyen las denominadas de modo genérico como Monarquías Parlamentarias, de entre las que emerge, por su especial tradición y peculiaridad, el régimen político británico, objeto especial del presente epígrafe. Ello, por supuesto, no supone sumir en el olvido las Monarquías Parlamentarias del Norte de Europa, que merecen una breve consideración aquí, ya que, aunque las instituciones de participación directa han sido utilizadas con carácter esporádico, tales países ofrecen un amplio abanico respecto a las posibilidades de dichas instituciones en el marco monárquico-parlamentario.

En efecto, con independencia de los problemas teóricos que pueda plantear la combinación de instituciones de tan diferente raíz histórica como la Monarquía, el Parlamentarismo y la Democracia directa, y que serán más tarde examinados en relación al constitucionalismo británico, los -

cinco países exponentes de las Monarquías Parlamentarias continentales, han hecho diferente uso de las instituciones de participación directa. Así, en Holanda, dichas instituciones no están previstas constitucionalmente, ni han sido utilizadas en la historia constitucional holandesa. Tampoco están previstas por los respectivos textos constitucionales de Bélgica y Noruega, y sin embargo, han sido utilizadas para la resolución de muy diversos problemas. En Suecia y Dinamarca, por último, las instituciones de participación directa están reguladas constitucionalmente, y desempeñan diferente papel. Veamos separadamente.

En Noruega, la participación directa ha marchado ligada, con carácter casi general desde sus orígenes, a la resolución de problemas relacionados con cuestiones de Soberanía territorial. Así, a principios del presente siglo, cuando la expansión de la flota noruega produce fricciones con el reino de Suecia, que culminan con la resolución de la Asamblea que declara disuelta la unión con Suecia, tal decisión es ulteriormente sometida a aprobación popular, que recibe un pleno apoyo por la casi totalidad de los votantes (1). No es por tanto de extrañar el pleno acuerdo que existe en los diferentes grupos políticos noruegos de someter a vo-

(1) Dicha consulta popular se celebró el 5 de Junio de 1905 registrándose 368.892 votos a favor de la separación del reino de Suecia y 184 por el mantenimiento del Statu quo (datos tomados de "Notes d'Etudes Documentaires, núm. 3.349 de 27 de Diciembre de 1.966. La Constitución de la Norvege").

tación popular la incorporación a la Comunidad Económica Europea, que aparece para algunos sectores como una cierta renuncia a derechos inalienables del pueblo noruego (2). Ya - en relación a la primera demanda de adhesión a la C.E.E., - presentada en 1.962, con motivo de su aprobación por el - Storting, el Comité constitucional expresó su deseo de que previamente a la ratificación del futuro tratado de adhesión, debería consultarse al pueblo noruego (3). Ello se - tradujo, diez años más tarde, en un total respeto por parte del Gobierno de las diferentes actitudes en presencia, y - que culminaría con el rechazo a la adhesión a la Comunidad Europea en la votación celebrada el 25 de Septiembre de - 1.972 (4).

(2) Por supuesto, éste no será el único elemento esencial, del comportamiento del electorado que, al rechazar el ingreso en la C.E.E. se vió impulsado igualmente por - otros factores, entre los que destacan las motivaciones económicas. Pero sí que fué dicho sentimiento de - identidad nacional uno de los elementos de la convocatoria del Referendum.

(3) "Si las negociaciones para ingresar en el Mercado Común alcanzan el éxito, será necesario conocer cual es el deseo del pueblo noruego". Citado por TORHEL OPSHAL en "Constitutional implications in Norway of accession to European communities" en Common Market Law Review - núm. 3, August 1.972.

(4) Resultados de la votación del 25 Septiembre de 1.972:
Censo: 2.647.000.

Votantes	77'6 %	}	SI	36'11 %
			NO	41'53 %
Abstenciones/Nulos	.....			32'40 %

(Fuente: Kessings Contemporary Archives).

En Bélgica, aunque al igual que en Noruega, la participación directa tampoco es recogida a nivel constitucional y su utilización tiene igualmente carácter excepcional, pues como indica P. WIGNY "el régimen parlamentario belga es estrictamente representativo, e inclusive la revisión de la Constitución se decide por las Cámaras elegidas, sin que sea sometida a ratificación popular" (4 - bis), sin embargo, su significado es totalmente diferente a aquel país, pues quizá, debido a la influencia de las experiencias bonapartistas francesas, la participación directa ha tenido desde el siglo XIX en Bélgica, claras connotaciones peyorativas.

Las primeras experiencias en este sentido, se remontan a la última década del siglo XIX, ligadas a las demandas de sufragio universal por parte del Partido Socialista (5), y la pretensión de Leopoldo II de reconvertir tales demandas en un reconocimiento constitucional del referendum legislativo, como prerrogativa del Monarca para aquellas disposiciones no aprobadas por las Cámaras. Sin embargo, por dos ocasiones fracasa el intento, debido a una fuerte oposición popular, de las que pretenden hacerse eco la versión francesa del libro de DEPLOIGE "Le référendum en Suisse" al que se le añade un fogoso prólo-

(4 bis) WIGNY, P. - "La troisieme revision de la Constitution". - Bruxelles 1.972. Página 235. Sobre dicho tema, con carácter general, puede verse del mismo autor "Propos constitutionnelles".- Bruxelles 1.963. Páginas 242 y ss.

(5) VON KAKEN, F. - "La Belgique contemporaine".- París 1.950. Página 147.

go de un autor belga contra la institución referendaria (6). Sin embargo, según recoge FUSILLIER (7) la oposición a la propuesta de Leopoldo II no se encuentra sólo en los sectores de la izquierda, sino paradójicamente en núcleos conservadores próximos al Monarca. Tales acontecimientos culminaron en la disolución de las Cámaras y en movimientos populares en las calles, que finalizaron con el reconocimiento del sufragio universal, atenuado por el voto plural, en Septiembre de 1.893, y el rechazo del referendum propuesto por Leopoldo II.

Un segundo intento del mismo signo, e igualmente propugnado por Leopoldo II, se producirá en 1.921, aprovechando la expansión de las fórmulas de participación directa en la República de Weimar, y por ende en el resto de Europa. Sin embargo, nuevamente el proyecto constitucional propuesto levanta ásperas protestas, alterándose el contenido de la reforma y aprobándose por contrapartida el bicameralismo de tipo igualitario, vigente hasta la Reforma de 31 de Diciembre de 1.970.

Por último, a raíz de la Segunda Guerra Mundial, y según se describe en el Epígrafe 1º, Leopoldo III somete a votación popular la forma monárquica de Gobierno, en la que los resultados afirmativos son por tan estrecho margen (52 % de los censados y 57 % de los votantes), que fuerzan al Monarca a abdicar en favor de Balduino.

(6) DEPLOIGE, S. - "Le Référendum en Suisse" avec un préface de F. VON HEPPEL.- Bruxelles 1.892.

(7) FUSILLIER, R. - "Les Monarchies parlementaires". París 1.960. Página 174.

Paralelamente a los dos regímenes examinados, existen otros dos sistemas constitucionales monárquico-parlamentarios que cuentan en el articulado de su Constitución con formas de participación directa: Suecia y Dinamarca, si bien dichos preceptos han tenido muy diferente valor en uno y otro caso. Así en Suecia, el reconocimiento de formas de participación directa data de 1.922, nuevamente a raíz de la Constitución de Weimar, en esta ocasión fruto de una propuesta socialista con el fin de contrapesar la Cámara Alta. Se trata aquí de un curioso referendum de carácter consultivo - no vinculante a instancias del Gobierno, que tras ser utilizado ese mismo año, respecto a la prohibición de bebidas alcohólicas, no llegaría después a ponerse en práctica hasta - el 16 de Octubre de 1.955 en que el pueblo sueco se pronun--ciaría contra la adopción de la conducción a mano derecha y dos años más tarde en relación a unas pensiones complementarias de jubilación, sin que haya vuelto a utilizarse desde - entonces.

Se puede decir pues, que el referendum en Suecia - aparece como una forma extraordinaria de participación política, e inclusive algo arcaica (8).

En Dinamarca en cambio, el referendum aparecía ya en el Artículo 94, como uno de los procedimientos de reforma constitucional desde 1.905, y en aplicación de tal precepto se celebraron sendas votaciones populares en 1.915 que san--cionaría la victoria de los principios del régimen parlamentario en Dinamarca y sobre todo en 1.953, ya que en dicha -

(8) FUSILLIER, R. - "Obra citada". Página 194.

ocasión se alteró profundamente el texto primitivo, y, además, se ampliaron las variedades de referendum, reconociéndose éste con carácter facultativo para materias legislativas, como medio de protección de las minorías y contrapeso del unicameralismo que se establece desde entonces. Por último, según se examinará más tarde, en 1.972 se celebrará, votación popular, respecto al ingreso de Dinamarca en la - C.E.E.

De este modo, la vigente constitución danesa mantiene el referendum constitucional en el Artículo 88, en el que establece que, para que el proyecto sometido a votación sea aprobado, es preciso que sea aceptado por la mayoría de los votantes, y que dicha cifra represente, al menos, al 40 % del censo electoral.

Igualmente el Artículo 42 lleva a cabo una pormenorizada regulación del referendum legislativo, en la que parece como más significativo el que su iniciativa se confiere a la tercera parte de los miembros del Folketing en el breve plazo de tres días, desde la aprobación definitiva del proyecto, quedando excluidos de tal posibilidad las leyes de carácter financiero. La naturaleza jurídica de dicha institución es difícil de precisar, pues su valor es distinto según la ley sea ordinaria, en cuyo caso la sanción real no pueda producirse mas que con posterioridad al referendum y a expensas de sus resultados afirmativos, o que la ley haya sido declarada urgente por la mayoría simple de los diputados, en cuyo supuesto entra inmediatamente en vigor, y en caso de producirse la demanda de referen

dum y resultados negativos en la votación popular la norma es inmediatamente declarada "caduca" (párrafo 7º del Artículo 42). Sin embargo, con independencia de su significado jurídico, quizá suponga dicha regulación de la participación directa en la Constitución danesa, la más acertada - instrumentalización de las instituciones de participación directa como complemento del régimen parlamentario, ya que sin suponer una grave quiebra en el funcionamiento de las instituciones parlamentarias y respetando básicamente sus presupuestos, se produce una verdadera protección de las - minorías amplias, que puedan recurrir a la votación popular cuando el proyecto aprobado por el Pleno suponga una - medida claramente impopular (9).

Por último, la Constitución danesa regula en su Artículo 20, como una variedad del referendum legislativo, las posibilidades de votación popular para aquellos proyectos de ley que supongan la delegación a autoridades internacionales de "los poderes que según la Constitución pertenecen a las autoridades del Reino" (Artículo 20). En tal supuesto, el referendum tiene carácter obligatorio siempre que la aprobación en el Folketing no haya alcanzado los -

(9) Obsérvese a mayor abundamiento que en dicha regulación del referendum se produce un extricto respeto - por la primacía cotidiana de la vida parlamentaria, - pues la votación popular sólo puede producirse respecto a proyectos aprobados por la vía parlamentaria, y por tanto "a sensu contrario" no puede haber referendum en tanto no hay dicha intervención del Folketing.

cinco séptimos, y fué dicho precepto el que sirvió de base para la convocatoria del reciente referendum para la aprobación de la incorporación danesa a la Comunidad Económica Europea.

Sin embargo, la celebración de dicho referendum, será ante todo fruto de exigencias electorales del Partido Social-Demócrata, es decir, factores partidistas. En efecto, el referendum sobre el ingreso en la C.E.E., aunque - aprobada su celebración a instancias de la coalición gubernamental burguesa el 21 de Mayo de 1.971, encuentra su - principal motor en la oposición social-demócrata, que había lanzado la idea pocos días antes (10), y que ve en el referendum, tanto la posibilidad de volver al poder, como la de resolver las contradicciones del propio partido sobre dicho tema. Así, en las elecciones anticipadas que se celebraron, en el otoño de 1.971, el Partido Social-Demócrata consigue situar el centro del debate en la incorporación de Dinamarca a la Comunidad Económica Europea (11), - tema ante el que aparece cara al electorado como mejor preparado, tanto por su mayor experiencia de gobierno (1.953-1.958), como por una posición más combativa en las conversaciones con la Comunidad, por no mantener en el interior del partido una actitud tan nétamente promercadista, como

(10) Véase "Le Monde" del 6 de Mayo de 1.971.

(11) "Le Marché commun enjeu des élections danoises" titula "Le Monde" su editorial del 3 de Septiembre de 1.971.

la de los componentes de la coalición burguesa. La estrategia electoral producirá los efectos apetecidos, y aunque - por estrecho márgen, los Social-Demócratas forman, tras - las elecciones, nuevo gobierno. La segunda fase se desarrollará en el año que media entre las elecciones y el referend~~um~~, período en el que, aunque con graves disensiones - internas, el Partido Social-Demócrata lleva las conversaciones para la firma del tratado de adhesión. La celebración del referend~~um~~, sus resultados afirmativos (12) y la dimisión del Primer Ministro Otto Krag, permiten salvar la unidad del Partido, segundo gran objetivo de la votación - popular para los Social-Demócratas, aunque fuera a costa - de una dura guerra de nervios de última hora, fruto de los resultados del referend~~um~~ noruego sobre el mismo tema.

(12) Resultados de la votación de 3 de Octubre de 1.972.

Censo : 3.453.763

	) SI :	56'7 %
Votantes : 90'1 %)	
	) NO :	32'9 %

Abstenciones/Nulos : 9'9 %

3.5.2. LA PARTICIPACION DIRECTA EN GRAN BRETAÑA: EL RE-
FERENDUM DE 5 DE JUNIO DE 1.975.

3.5.2.1. ANTECEDENTES

No obstante las diversas funciones desempeñadas por las instituciones de participación directa, en los regímenes monárquico-parlamentarios, es el reciente referendum británico sobre el ingreso de Gran Bretaña en la Comunidad Económica Europea, el que, sin duda, plantea mayores problemas de índole constitucional, y constituye una importante innovación en el constitucionalismo contemporáneo.

Innovación que, por otra parte, había sido intentada en ocasiones anteriores, pues, con independencia de los frecuentes referendums a nivel local, sin demasiado interés aquí (13), en cuatro ocasiones anteriores, la votación popular de tipo referendario había sido propuesta como procedimiento de adopción de decisiones en Gran Bretaña. Concretamente en 1.894, con motivo de la proposición de Gladstone para conceder a Irlanda el "Home Rule"; en 1.911 respecto a la reforma de la Cámara de los Lores; en 1.930

(13) Los referendums de carácter local no ofrecen interés aquí, ya que, además de no constituir el objeto de la presente tesis, no plantean el problema central del referendum en el constitucionalismo británico: su compatibilidad con la Soberanía del Parlamento.

para el establecimiento de una zona de libre cambio en el interior del Imperio, y por último, en 1.945 para prorrogar la legislatura de la Cámara de los Comunes y prolongar el Gobierno de coalición (14). Sin embargo, en ninguna de aquellas ocasiones llegaría a celebrarse referendun alguno, siendo en cambio frecuentes la disolución de la Cámara de los Comunes y convocatoria de nuevas elecciones en las que el centro del debate era un único tema, y que han sido calificadas por JACQUES CADART como "Elecciones-referendun" (15).

3.5.2.2. FACTORES DETERMINANTES DEL REFERENDUM DE 5 DE - JUNIO DE 1.975.

Sin embargo, en 1.975, y frente a los precedentes anteriores, el "Premier" H. Wilson se inclinará por la solución referendaria, que había constituido elemento esencial de su campaña electoral de Febrero de 1.974, y que anunciaría oficialmente en la Cámara de los Comunes el 23 de Enero de 1.975. Varias son las razones políticas de la innovación.

De modo formal la razón de dicha decisión sería el compromiso contraído por H. Wilson en la campaña para

(14) CHARLOT, M. - "Le systéme politique britannique". París 1.976. Página 168.

(15) CADART, J. - "Régime électoral et régime parlementaire en Grand Bretagne". París 1948. Página 176.

las elecciones de Otoño de 1.974, en la que contaba entre sus puntos relevantes la renegociación de las condiciones de adhesión y su ulterior sometimiento al pueblo británico. Sin embargo, quedaba sin precisar si se recurriría - formalmente al referendum o bien al expediente habitual - de la disolución de la Cámara. La sesión de los Comunes - del 23 de Enero aclararía definitivamente dicho extremo , sin embargo, la causa de ello hay que situarla en mayor - medida en la ambigua situación del Partido Laborista en - torno a dicho tema y en la crisis de fondo del sistema - constitucional británico.

Por lo que se refiere al Partido Laborista, su ambigüedad y división en torno a la adhesión inglesa a la Comunidad Económica Europea, arranca del verano de 1.971, en que el Comité Ejecutivo Nacional del Partido decidió - rechazar las condiciones negociadas por el Gabinete con--servador. Bien que mayoritariamente en aquella ocasión, - la decisión no respondía al sentir del grupo parlamentario laborista, como se pondría de manifiesto en la votación - en el Pleno de Los Comunes de 28 de Octubre de aquel año, en que varios diputados laboristas de la oposición, encabezados por Roy Jenkins votaban con el Gobierno en favor de la entrada británica en la Comunidad Económica Europea (16). A partir de tal fecha, el laborismo británico apare

(16) De los 287 escaños laboristas obtenidos en las elecciones de Junio de 1.970, 69 votaron a favor del ingreso en la C.E.E. y 19 se expresaron por la abstención. Datos de la prensa de Madrid de 29 de Octubre de 1.971.

ce cláramente escindido en dos bloques, a favor y en contra de la adhesión, encabezados respectivamente por Jenkins y - Benn, cada uno de ellos respaldado por un elevado número de adeptos y colocando a su presidente Harold Wilson en una actitud híbrida, intentando atemporar las diferencias.

A partir de tales planteamientos, la alternativa del Referendum no es más que el hábil recurso de Harold Wilson para salvar la unidad del partido. Para ello, en primer término, dirigió sus esfuerzos como indica BOIVIN (17) a disociar cláramente el principio genérico de incorporación a la C.E.E. y las condiciones concretas de adhesión negociadas por el Gobierno Conservador. De este modo, en la nueva reunión del Comité Ejecutivo, en que se aprueba el documento - "Labour's programme for Britain", las dos facciones mencionadas aceptan la posibilidad de negociar las condiciones y una ulterior consulta sobre el tema al pueblo británico, - criterio que, aunque por estrecho márgen, es aprobado en la Conferencia Nacional del Partido en otoño de 1.973 (18). La huelga minera precipita las elecciones, en Febrero de 1.974, y en consecuencia éste será el tema central de la campaña, - pero igualmente el tema de las negociaciones con la Comunidad Económica Europea se utiliza como fuente de críticas para el Gobierno Conservador desde los sectores Laboristas y

(17) BOIVIN, J.P. - "L'Angleterre et l'Europe" - Revue -- Française de Science Politique nº 2, 1.976. Página - 202.

(18) BROMHEAD, P. and SHELL, D. - "The British Constitution in 1.975" en Parliamentary Affairs. Spring 1.976. Página 134.

Liberales, considerándolo como uno de los factores de la crisis económica. Sin embargo, como es sabido, el Gabinete Laborista que surge de aquellas elecciones, goza de escaso apoyo parlamentario (296 sobre 630 diputados), teniendo un mero carácter de gestión, gestión en la que el tema de la renegociación ocupa lugar primordial. Ocho meses después, se celebran nuevas elecciones generales, en las que el Partido Laborista mejora su situación parlamentaria y, si bien sus resultados podían ser interpretados como una ratificación a la política renegociadora del Gabinete Wilson, no salvan la crisis interna del Laborismo, que contaba entre sus Ministros a los líderes de las dos posturas antagónicas anteriormente mencionadas: Jenkins en el Departamento del Interior y Benn en Industria. Por el contrario, como ponen de manifiesto BROMHEAD y SHELL, la escisión en el seno del Laborismo era cada vez mayor produciéndose la curiosa situación de un Primer Ministro Laborista satisfecho con los resultados de la renegociación, y la "Labour Party Conference" rechazando ésta por 3.724 votos contra 1.986, resultados que se repetirían en los Comunes donde los miembros del partido del Gobierno votaron contra éste por 145 contra 137 (19).

Por otro lado, una tercera elección general podía resolver la situación contra el propio Laborismo, y probablemente tampoco traduciría nétamente el sentir popular sobre el tema de la adhesión a la Comunidad Económica Europea, por la paralela indecisión del Partido Conservador. El referendun parecía, pues, la única alternativa, aunque implicase la

(19) BROMHEAD, P. and SHELL, D. - "Obra citada". Página 137.

inmolación del propio Wilson. Así, el referendum. veladamente presente en el programa Laborista desde 1.973, se celebrará en Junio de 1.975 como mecanismo de superación de la crisis del Laborismo en torno al tema europeo, trasladando la resolución del mismo a instancias exteriores al partido, cuyo criterio se impondrá a todas las facciones del mismo.- En función de sus resultados, el Premier elimina del Gobierno a Anthony Benn, líder de la facción derrotada en la votación popular, y poco después, igualmente, en parte como forma de superar las escisiones internas, Wilson dimite como Premier, siguiendo un paralelismo con el desarrollo de la cuestión europea en Dinamarca, según se ha visto anteriormente.

La crisis interna del Laborismo parece pues, uno de los elementos determinantes del referendum británico, - sin embargo, según quedó dicho, es preciso traer también a colación la crisis en profundidad del sistema político británico.

En efecto, el sistema constitucional británico en sus presupuestos básicos venía funcionando como modelo de - régimen parlamentario mayoritario desde mediados del siglo XIX, tan sólo matizado por el reconocimiento del sufragio - universal (1.928) y el declive de la Cámara de los Lores - (1.911 y 1.949), lo cual era en gran medida posible, gracias a un férreo bipartidismo que permitía una combinación idónea de las dos características que el constitucionalismo - continental europeo añoraba e intentaba trasplantar: la de una peculiar estabilidad gubernamental en el marco de un - sistema efectivamente representativo.

Sin embargo, por razones en parte propias al sistema político, y en parte por factores exteriores a él, - los elementos que hacían posible el bipartidismo se ven - sensiblemente disminuídos, e inmediatamente las dos características mencionadas, estabilidad y representatividad en cuanto notas esenciales del sistema constitucional británico, se desmoronan.

En efecto, en 1.969 el profesor BLONDEL en la *Revue Française de Science Politique* (20), definía cuatro - condiciones como necesarias para que el bipartidismo británico pudiese funcionar correctamente: la existencia de dos partidos de vocación mayoritaria; que estén caracterizados por una fuerte disciplina interna; que cuenten con programas coherentes y diferenciados y que un mecanismo autorregulador organice la alternancia de éstos en el poder. Sin embargo, parece claro que en la actualidad varias de dichas exigencias no se producen de modo general, y muy especialmente en relación al tema europeo (21). Ratificando la tesis de BLONDEL, los dos elementos peculiares del parlamentarismo británico, no parecen darse en la década de los 70, ya que se han producido en tan sólo 6 años, tres elecciones generales, tres cambios de Premier y cuatro importantes remodelaciones del Gabinete, sin mencionar las situaciones de vacío de poder producidas tanto con motivo -

(20) BLONDEL, J. - "Y a-t-il une mutation politique en - Grand Bretagne?" - *Revue Française de Science Politique* nº 4 1.969. Páginas 776 y ss.

(21) BOIVIN, J.P. - "Obra citada". Página 212.

del conflicto minero de finales de 1.973, como por los resultados de las elecciones generales de principios del año siguiente. Igualmente la efectividad de la representatividad del sistema parlamentario británico se ve igualmente debilitada ante un Partido Liberal, que contando con el 18'3 % de los votos populares, no cuenta mas que con 2'06% de los escaños de los Comunes, según las elecciones de Octubre de 1.974, y escasa incidencia en la marcha política general, o el auge del Movimiento Nacionalista Escocés, mayoritario, en Escocia, y que propugna una fórmula de tipo federal difícilmente compatible con la consuetudinaria constitución británica (22).

En dicho contexto no es pues de extrañar la tesis de BOIVIN para el que "el referendun es una constatación de la impotencia del modelo político tradicional" (23), ya que efectivamente la celebración de un referendun en Gran Bretaña supone, al menos en apariencia, tanto el abandono de los principios básicos del constitucionalismo británico, como el intento de recobrar el equilibrio perdido, efecto que, con independencia de que sea fruto de los resultados afirmativos, se verá en parte alcanzado, pues - salvo la dimisión el 16 de Marzo del 76 de Harold Wilson - (que por otro lado según se ha visto, no es más que el final de la crisis Laborista examinada) el sistema político británico parece recobrar a partir de Junio de 1.975, la estabilidad que le era habitual y peculiar.

(22) Sobre el tema de la incidencia del Referendum en problemas nacionalistas véase: LUKE, P. and JHONSON, S. "Devolution by Referendum?" en Parliamentary Affairs. Summer 1.976. Páginas 332 y ss.

(23) BOIVIN, J.P. - "Obra citada". Página 211.

3.5.2.3. PRINCIPALES OBJECIONES DE PRINCIPIO Y DE ORGANIZACION.

La celebración del referendum, especialmente en sí mismo, pero igualmente en la medida en que abre la puerta a otras posibles consultas populares del mismo tipo, supone, indudablemente una transformación importante de los presupuestos del constitucionalismo británico, a los que el referendum de Junio del 75 pretendió dar respuesta, conjugando los principios básicos del parlamentarismo tradicional con el innovador referendum. Veamos los más significativos.

En primer término, la consulta popular de tipo referendario parecía atentar a la Soberanía del Parlamento, que constituye elemento esencial del constitucionalismo británico. Ciertamente que en la actualidad, casi todos los autores coinciden en que, desde una perspectiva política, la supremacía se ha trasladado al Gabinete (24) e inclusive a la ejecutiva del Partido ganador de las elecciones, pero a nivel jurídico-formal la hegemonía parlamentaria permanecía tan incólume como a finales del siglo XIX cuando DICEY recordó la conocida frase de que el Parlamento lo puede todo, salvo convertir un hombre en mujer, sentimiento que, en gran medida, seguía siendo compartido por gran parte del pueblo inglés.

(24) "De hecho, aún es más claro el carácter de pura ficción de este principio (se refiere a la Soberanía del Parlamento), si se le enfrenta a la autoridad del Premier y la disciplina de los Partidos" - SANCHEZ AGESTA, L. - "Curso de Derecho constitucional comparado". Madrid 1.973. Página 114.

Básicamente la tesis de la Soberanía parlamentaria puede desdoblarse en dos ideas: por un lado supone que el Parlamento es un órgano representativo del pueblo británico, siendo, en virtud de dicha representación, el Parlamento el único modo de participar políticamente el ciudadano británico a nivel constitucional. Según palabras del propio DICEY a principios de siglo: "toda expresión que atribuye a los electores parlamentarios una participación legal en la confección de las leyes, está en total contradicción con la situación hecha por la ley al elector. El único derecho legal de los electores en la Constitución Inglesa, es la de elegir a los miembros del Parlamento" (25). Las teorías en base a las que se justifica tal exclusividad de la participación representativa y el concepto mismo de representación son muy varios, pues como señala BIRCH, cada período de la historia ha elaborado su propia explicación que ha venido a matizar e incorporarse a las anteriores (26). Sin embargo, según indica el mismo autor, nadie discute en Gran Bretaña la ficción jurídica de la representación (27).

(25) DICEY, A.V. - "Introduction a l'etude du Droit Constitutionnel" - París 1.902. Página 54.

(26) "There is no single theory of political representation in Britain which commands general acceptance.- Instead there is a continuing debate in which a variety of theories are invoked" - BIRCH, A.H. "Representative and Responsible Government" - London 1964 Página 227.

(27) BIRCH, A.H. - "Obra citada". Página 228.

La segunda idea en que descansa la Soberanía parlamentaria es "la omnipotencia y majestuosidad de la ley" - en palabras de DICEY que se impone sin distinción a todos - los ciudadanos, lo que comporta que el órgano representativo del pueblo sea, ante todo, un órgano legislador o cuerpo legislativo ("law-making body"). De todo ello se deduce, si guiendo de nuevo al clásico autor inglés, que "el principio de la Soberanía parlamentaria significa ni más ni menos que el Parlamento así definido (Rey, Cámara de los Lores y Cámara de los Comunes) tiene, según la Constitución inglesa, el derecho de hacer o no hacer una ley cualquiera ... es decir, siguiendo a BLACKSTONE que la autoridad legislativa del Parlamento es ilimitada" (28).

Frente a ello el referendum suponía, por un lado, poner en tela de juicio el carácter representativo al realizarse en palabras de BOIVIN "un proceso de revisión ante el electorado de una decisión de sus representantes" (29), decisión que había sido aprobada el 28 de Octubre de 1.971 - por una clara mayoría: 356 contra 244. Por otro lado, suponía, igualmente, atentar a la Soberanía del Parlamento, pues la votación popular configuraba una instancia superior al mismo para adopción de decisiones que, empleando términos procesales, diríamos que podía casar la resolución tomada - en los estrados parlamentarios.

(28) DICEY, A.V. - "Obra citada". Página 35.

(29) BOIVIN, J.P.- "Obra citada". Página 219.

Ciertamente dicho escollo era, sin duda, la mayor dificultad de principio con la que tropezaba la celebración del referendum como mostrarían las discusiones parlamentarias (30), problema que debió, sin duda, pesar igualmente - en el comportamiento del electorado, que frente a la tradición parlamentaria e insularista se veía abocado a renegar de la una o de la otra, pesando más, finalmente, el respeto por el Parlamento y las decisiones allí tomadas.

Frente a tales objeciones, tres fueron los argumentos principales utilizados por los defensores del referendum:

En primer término, respeto al principio de la Soberanía Parlamentaria, se recurrió a la antigua distinción entre Soberanía Política y Soberanía Legal, que entre nosotros ha sido claramente expuesta por el profesor GARCIA PELAYO con palabras que podrían servir de plena justificación del referendum en el constitucionalismo británico: "a este inmenso poder jurídico del Parlamento, se le suele denominar Soberanía del Parlamento. Pero esta designación presenta objeciones teóricas y prácticas. En primer lugar, el poder del Parlamento no es originario, sino derivado del pueblo, no es permanente, sino limitado en el tiempo, pues aun que puede prolongar su duración, es claro que una prolongación indefinida alteraría su sustancia. Esta y otras razones han dado lugar a la distinción entre Soberanía Legal,-

(30) "Hansard Parliamentary Debates". 1.975. Páginas 1.450 y ss.

que ciertamente puede corresponder al Parlamento, y Soberanía Política, entendida como poder supremo, cuya voluntad es obedecida en último término y que radica en el pueblo" . (31).

En segundo lugar, por parte de los sectores anti-mercadistas que veían en el referendun la última posibilidad de oponerse a la adhesión a la Comunidad, se defendía la consulta popular con argumentos estratégicos, aunque, como denuncia BOIVIN (32), no demasiado coherentes, pues su defensa radicaba precisamente en la importancia constitucional de la decisión en la medida en que ésta conducía a una importante merma de facultades e independencia del Parlamento, que sólo podía ser adoptada por el pueblo británico. Con ello se defendía la autonomía del Parlamento frente a las organizaciones europeas, creando otra instancia superior al Parlamento dentro de Gran Bretaña.

Por último, Harold Wilson, respondiendo a la pregunta de Heath en los Comunes de "si a los ojos del Premier la consulta popular podría prevalecer sobre el criterio de un Parlamento Soberano", diría que, si bien cada diputado, una vez conocidos los resultados, podría votar de nuevo sobre el tema según su conciencia, la Cámara de los Comunes -

(31) GARCIA PELAYO, M. - "Derecho constitucional comparado". Madrid 1.959. Página 310.

(32) BOIVIN, J.P. - "Obra citada". Página 221.

no quedaría ligada formalmente por el referendum" (33), de lo que parece deducirse que el pueblo británico se pronunciaba con carácter consultivo respecto a la renegociación, la cual debería ser ulteriormente ratificada por el Parlamento, único órgano capacitado para la creación de leyes.

Ciertamente, según puso de manifiesto ESMEIN a finales del siglo pasado (véase epígrafe 2.3.2.), los referendums de carácter consultivo son de naturaleza harto dudosa, pues parece difícil imaginar una Cámara de los Comunes rechazando colectivamente el veredicto popular, pero con ello quedaba formalmente salvada la Soberanía Legal del Parlamento y su monopolio en la creación de Derecho.

Junto al problema teórico y de principio mencionado, es preciso, igualmente, indicar otros de tipo organizativo y coyuntural, que igualmente dificultaban la celebración del referendum, y que fué preciso vadear por el Gobierno Laborista en la primavera de 1.975.

En primer término, en el seno del Gabinete, según se ha expuesto más atrás, existían actitudes discrepantes, contrapuestas e irreconciliables respecto a la postura que éste debía adoptar colectivamente en relación a la votación popular, lo que atentaba a uno de los principios, más relevantes, del régimen de Gabinete británico. Como ha señalado el profesor FRAGA IRIBARNE, uno de los principios

(33) "Le Monde" - 25 de Enero de 1.975.

maestros del Gobierno de Gabinete es la existencia de "un pleno acuerdo político" entre los miembros que lo componen, lo que se traduce en "una responsabilidad colectiva, es decir, sin más posible discrepancia que el abandono del Gabinete" (34). Para evitar el estallido del Gobierno, nuevamente la habilidad del Premier obviará el problema planteando el tema desde un estricto respeto formal por el principio de la homogeneidad del Gabinete, aunque la realidad fuese bastante distante. Así, en una pirueta lógica, H. Wilson dirá repetidas veces que "a la vista de los resultados de la renegociación, el Gobierno se pronunciará colectivamente por el sí o por el no, pero que cada Ministro, individualmente, es libre de realizar campaña contra la decisión del Gabinete" (35) y efectivamente, el Gobierno se pronunciará por la respuesta afirmativa y -- mientras Wilson adopta actitud moderada en favor del sí, -- Jenkins defendía denodadamente la respuesta afirmativa, y A. Benn y P. Shore en favor del no.

Un segundo núcleo de problemas coyunturales lo constituyó la organización propiamente dicha de la campaña, pues como es sabido, en Gran Bretaña los gastos electorales están estrictamente regulados y limitados en función de la naturaleza rural o urbana de la circunscripción.

(34) FRAGA IRIBARNE, M. - "El Gabinete Inglés" - Acta - Salmanticense. Tomo II. Núm.- 2. 1.954. Página 12.

(35) "Le Monde" - 25 de Enero de 1.975 y 22 de Febrero - de 1.975.

Sin embargo, en el caso del referendun, fué preciso establecer una nueva normativa, The Referendum act. de 8 de Mayo - de 1.975, que fué sometida a la deliberación y aprobación - del Parlamento y en la que se pretendió homogeneizar los re cursos de las dos organizaciones creadas ad hoc para la cam paña: "Britain in Europe" y "National Referendum Campaign"; facilitándoles a ambos el envío a cada domicilio de un tex to de 1.500 a 2.000 palabras con exención postal, y conce-- diendo a cada una de ambas organizaciones, con cargo a los presupuestos estatales, una suma de 125.000 libras para la Campaña. Sin embargo, no se llegó a fijar unas cantidades - máximas, lo que supuso una sensible ventaja para los pro-- mercadistas que contaron para propaganda con un total de - 481.583 libras, frente a 133.630 de los antimercadistas (36).

Otro problema, igualmente organizativo, fué el mo do de escrutinio, ya que si bien finalmente el recuento de votos se efectuó por condados, en el Libro Blanco, inicialmente elaborado por el Gobierno en torno al referendun, se alegaba que "dado el carácter nacional del referendun, sobre una cuestión de interés nacional, y a fin de obtener un veredicto del pueblo británico", la circunscripción electoral sería todo el país; (37), lo que tenía por finalidad - apagar los contrastes entre los cuatro núcleos clásicos: In glaterra, Escocia, País de Gales e Irlanda. Sin embargo, la

(36) Datos de MONICA CHARLOT - "Obra citada". Página 177.

(37) Citado por BOIVIN, J.P. - "Obra citada". Página 207.

Un último problema de importancia, en cuanto podía servir de precedente para ocasiones posteriores, fué - la cuestión de a quién debía corresponder la iniciativa de la consulta, pues como es sabido, en relación a las elecciones parlamentarias, ésta corresponde a la Corona a instancias del Premier. Sin embargo, aunque de modo real éste fué también el caso del referendum, pareció atentar demasiado a la autonomía e independencia del Parlamento el que se pusiera en tela de juicio sus decisiones a instancias - del Gabinete. Nuevamente aquí se optó por el respeto formal por la tradición, y aunque el Gobierno elaboró el Libro Blanco, anteriormente mencionado, el Referendum Act - fué sometido al procedimiento parlamentario clásico de -- tres lecturas, y sólo una vez aprobado en el Parlamento se sometió a sanción real.

3.5.2.4. SIGNIFICADO POLITICO-CONSTITUCIONAL DEL REFERENDUM DE 5 DE JUNIO DE 1.975.

En las líneas precedentes, se han destacado los factores más significativos que provocaron la convocatoria del referendum británico sobre el tema de la adhesión a Europa, así como las principales objeciones, tanto teóricas, como de organización, que planteaba su celebración. Es preciso, por último, intentar sintetizar, a la vista de sus - resultados, el valor y significado constitucional de la - consulta.

puesta en práctica de tal proyecto comportaba unas dificultades técnicas inimaginables: piénsese en 50.000 urnas cerradas y lacradas camino de Londres, donde diez mil funcionarios esperaban para hacer el recuento. Tales dificultades impondrían, finalmente, el escrutinio local, que sirvió para comprobar con sorpresa, la generalidad de la respuesta afirmativa en todo el país.

Un último problema de importancia, en cuanto podía servir de precedente para ocasiones posteriores, fué la cuestión de a quién debía corresponder la iniciativa de la consulta, pues como es sabido, en relación a las elecciones parlamentarias, ésta corresponde a la Corona a instancias del Premier. Sin embargo, aunque de modo real éste fué también el caso del referendum, pareció atender demasiado a la autonomía e independencia del Parlamento el que se pusiera en tela de juicio sus decisiones a instancias del Gabinete. Nuevamente aquí se optó por el respeto formal por la tradición, y aunque el Gobierno elaboró el Libro Blanco, anteriormente mencionado, el Referendum Act fué sometido al procedimiento parlamentario clásico de tres lecturas, y sólo una vez aprobado en el Parlamento se sometió a sanción real.

3.5.2.4. SIGNIFICADO POLITICO-CONSTITUCIONAL DEL REFERENDUM DE 5 DE JUNIO DE 1.975.

En las líneas precedentes, se han destacado los factores más significativos que provocaron la convocatoria del referendum británico sobre el tema de la adhesión a Eu

ropa, así como las principales objeciones, tanto teóricas, como de organización, que planteaba su celebración. Es preciso, por último, intentar sintetizar, a la vista de sus resultados, el valor y significado constitucional de la consulta.

En este sentido, las actitudes son enormemente dispares, oscilando entre la de los acérrimos defensores del tradicional régimen parlamentario y que ven, por tanto, en el referendum una total corrupción del régimen constitucional (48), postura generalmente sostenida en la Cámara de los Lores y en los núcleos conservadores (referido al Partido Conservador) (39) y aquella otra actitud que ve en el referendum un procedimiento válido en la presente crisis del sistema político británico para salvar los principios básicos de su constitucionalismo, tal como en otra fecha lo fué, por ejemplo, el Gobierno de Coalición (40). Por otro lado, los constitucionalistas franceses que se han ocupado del tema, y especialmente J.P. BOIVIN en el artículo anteriormente citado, califican el referendum de Ju

(38) Especialmente la Hanzard Society que publicó un pequeño opúsculo propagandístico sobre el tema en Abril de 1.975.

(39) ALDERSON, S. - "The Referendum under the British Constitution" en Contemporary Review. Nov. 1.973. Página 248, y G. RIPPON "This Referendum makes it look as if have a government of Uriah Heeps" en Times, 28 de Febrero de 1.975.

(40) LAKEMAN, E. - "Do we need a Referendum" en Contemporary Review, September 1.972.

nio como acto contradictorio y confuso para el pueblo inglés ("Le 5 Juin 1.975 ou la journée des dupes" son las palabras de BOIVIN) que no sólo no ha supuesto un remedio adecuado para los problemas que tenía el país, sino que ha perturbado la vida política y atentado contra importantes reglas constitucionales (41).

Sin embargo, un pormenorizado exámen de los elementos de la campaña referendaria y sus resultados, permiten valorar positivamente la votación popular. En efecto, con independencia del significado concreto del sí o del no y de la incidencia que la adhesión a la Europa comunitaria tenga en las instituciones británicas, parece claro que la resolución definitiva del problema ha restado una importante fuente de tensiones al sistema político, tanto a nivel global, como en los subsistemas partidistas, que estaba afectando a la peculiar estabilidad británica. Si como dice BOIVIN el referendun no ha sido la panacéa para los problemas que tenía pendientes el sistema político británico, no es menos cierto que ha servido para superar el espinoso tema europeo y que, a partir del 5 de Junio de 1.975, parece haberse superado el climax de tensión, que ciertamente, no encontraba su única causa en la adhesión a Europa, pero sí que servía de reflejo de todas las tensiones que sufría el sistema. La sustitución de Heath por Margaret Thatcher ha renacido la unidad en el ámbito Conservador; la voluntaria dimisión de H. Wilson y su sus

(41) BOIVIN, J.P. - "Obra citada". Página 227.

titución por Callaghan y las medidas de disciplina ante los sindicatos, permiten pensar en una reafirmación de los sectores moderados Laboristas en perjuicio de los sectores más propensos al cambio político y social, y en un cierto reencontro con la unidad del partido. Es preciso de nuevo, reiterar que dicha recomposición en el seno del Laborismo, no es sólomente fruto del referendum, pero sí que toma en éste su punto de partida y una condición sine qua non.

Por otro lado efectivamente, como en toda innovación, y la celebración de un referendum a nivel nacional en Gran Bretaña lo fué sin duda, representa una cierta ruptura con la tradición parlamentaria "en exclusiva" del constitucionalismo británico, sin embargo, dicha ruptura (si es que dicho término se puede utilizar en la vida política inglesa) se ha realizado dentro del más estricto respeto por sus instituciones tradicionales. En efecto, la evolución política de Gran Bretaña en los dos últimos siglos ha estado caracterizada por un total respeto formal a la tradición, por más que la innovación en el contenido fuese total. Parece innecesario recordar aquí las múltiples paradojas de la Constitución británica (piénsese, por ejemplo, en el procedimiento formal de designación del Premier) paradojas que constituyen elemento esencial de la vida política británica. Pues bien, según se ha visto en páginas precedentes, la celebración del Referendum del 5 de Junio, constituye sin duda, un claro exponente del proceso de evolución de las instituciones británicas, sin que el reconocimiento de la institución referendaria llegue de modo fundamental a quebrar con los principios básicos. Ciertamente que supone reconocer un cierto margen de desconfianza en el quehacer parlamentario, pero -

ni el dogma de la Soberanía Parlamentaria tenía en la actualidad el vigor que tenía a finales del siglo pasado (42), - ni la institución del Referendum, tal como aparece configurada en el constitucionalismo contemporáneo sin las connotaciones bonapartistas (y por tanto antiparlamentarias) o radical-demócratas (y por tanto antirepresentativas) con que aparecía en épocas anteriores. Mas bien, podría decirse que el referendum británico de 5 de Junio de 1.975, es un claro exponente de las virtualidades del referendum en los regímenes políticos parlamentarios contemporáneos, de las que el sistema político británico ha terminado por tomar constancia.

Por último, en la misma línea, es preciso hacerse eco de la incidencia política de los resultados (43). En efecto, cotejando los resultados producidos el 5 de Junio con las votaciones de índole parlamentaria, se puede apreciar un cierto paralelismo. Así, la tasa de participación - que se pensaba iba a ser muy baja, por la novedad de la mis-

(42) El profesor SANCHEZ AGESTA siguiendo a Jennings prefiere, con acierto, el empleo más discreto de la frase "supremacía del Parlamento". "Obra citada". Páginas - 113 y ss. Véase Jennings, I. "El régimen político de la Gran Bretaña". Madrid 1.962. Página 181.

(43) Resultados:

Censo	:	40.086.677.	) Si :	17.378.581
			)	43'4 % del censo.
Votantes:	25.848.652.	)	No :	8.470.071
		)		21'1 % del censo.
Abstenciones y nulos	.....	:	35'51 %.	

ma y como repulsa a la fórmula referendaria, aún expresando un cierto descenso con respecto a los porcentajes habituales de votantes, no llegó a ser excesivo, pues votaron el 64'5 % del censo (en las elecciones de 10 de Octubre del año anterior habían votado el 76'8 %). Por otro lado, la amplitud de los resultados afirmativos, con independencia de los factores que lo motivasen, han hecho aparecer la institución referendaria no como distorsión de la vida parlamentaria, sino como ratificación de las resoluciones allí tomadas.

4. PARTICIPACION DIRECTA Y CONSTITUCIONALISMO
EN ESPAÑA.

=====

4. PARTICIPACION DIRECTA Y CONSTITUCIONALISMO EN
ESPAÑA.

4.1. LA PARTICIPACION DIRECTA EN EL CONSTITUCIONA-
LISMO HISTORICO ESPAÑOL.

Bastaría un breve recorrido histórico por la historia de nuestros textos constitucionales, para comprobar que casi en ninguno de ellos aparece recogido, en una u otra fórmula, la posibilidad de que el pueblo participe directamente en la adopción de decisiones concernientes al Estado español. Tan sólo en la Constitución de 1.931 aparecen recogidas instituciones de participación directa. Del mismo modo, a nivel doctrinal, dicho tema, que está presente de un modo u otro en los pensadores europeos del siglo XIX, en España tan sólo aparece en la obra de FERNANDO GARRIDO (1).

(1) Véase FERNANDO GARRIDO.- "La Democracia y sus adversarios".- Barcelona 1.860.

Sin embargo, parece obligado ahondar en la mera constatación fáctica a la búsqueda de explicaciones. Para ello se examinará, en primer término, la dialéctica Liberalismo-Democracia en el siglo XIX español; en segundo lugar la evolución semántica de las instituciones de participación directa, que a la par que muestra la influencia exterior en dicho tema, denota el reflejo de las escasas experiencias de participación directa en el contenido político de tales términos. Por último, se examinará la Constitución de 1.931, única, que según queda dicho, contiene fórmulas de participación directa.

4.1.1. LIBERALISMO Y DEMOCRACIA EN EL SIGLO XIX ESPA-
ÑOL: LA CONSTITUCION DEL 12 COMO PUNTO DE REFERE-
RENCIA.

Bajo riesgo de parecer simplista, no es posible explicar la falta de participación directa en el constitucionalismo español del siglo XIX, mas que a partir de la ausencia de tal modalidad de participación política en el documento que constituye el centro del movimiento constitucional en nuestro país: La Constitución de 1.812.

En efecto, como es sabido, el ir y venir de textos constitucionales en el curso de la historia de España del siglo XIX, tiene como contínuo punto de referencia el texto de Cádiz, documento, que con independencia de las puntualizaciones que se hagan a continuación, puede ser -

considerado como "el ideal político de la burguesía liberal" (2), y en cuanto tal, no responde a los planteamientos del radicalismo democrático roussoniano. A partir de entonces, las tensiones y conflictos políticos en nuestro país, girarán en torno al ideal liberal, representado por la Constitución del 12 y el conservadurismo tradicional, nostálgico del antiguo régimen.

Las razones en torno al carácter liberal de la Constitución del 12 y la ausencia de planteamientos democráticos en términos análogos al radicalismo francés, han sido ya demasiado expuestos y se trata aquí tan solo de sintetizar las más significativas. El punto de partida obligado en este sentido, es la marcada influencia del tradicionalismo en nuestro país, diversamente concebido e interpretado por partidos antagónicos, que como ha puesto de relieve el profesor SANCHEZ AGESTA (3) toman de nuestra tradición su aparato conceptual para agredir al contrario. De este modo, si los absolutistas o jovellanistas toman de la tradición sus argumentos, lo mismo puede decirse de doceañistas y liberales, afirmación no por paradójica, ajena a la realidad; recordemos en este sentido las palabras del profesor DIEZ DEL CORRAL en su excelente obra sobre el liberalismo doctrinario:

(2) ARTOLA, M. - "Los orígenes de la España contemporánea". Madrid, 1.975.- Página 482.

(3) SANCHEZ AGESTA, L. - "Historia del constitucionalismo español".- Madrid, 1.964.- Página 35 y ss.

"raramente se verá un liberal europeo buscar sus argumentos en pensadores escolásticos, pero los liberales españoles - frecuentarán con insistencia, bien por rutina escolar, por honrado convencimiento o con móviles de corso, los libros - de Suárez, Soto, Molina, etc." (4).

Las causas de tal paradoja, son difíciles de explicar. DIEZ DEL CORRAL, en la obra precedentemente citada, adelanta, quizá con acierto, la hipótesis de "si obrarían sencillamente por habilidad y mimetismo ... a fin de utilizar los cauces que les brindaba nuestra tradición filosófica para así introducir las nuevas ideas so capa de las antiguas en un país de estructura social y espíritu tan chapado a la antigua ..." (5). Sin embargo, con independencia de las causas que motivaron a nuestros liberales por esa admiración para con la tradición escolástica, lo que parece fuera de toda duda es que la fundamentación teórica de Rousseau, Condorcet y los restantes doctrinarios del liberalismo radical estuvo ausente en las concepciones de los liberales españoles.

En efecto, los autores más significativos del liberalismo democrático, y en especial Juan Jacobo Rousseau, como ya se expuso en el Capítulo II, propugnaban una organización social en términos radicalmente democráticos, pero -

(4) DIEZ DEL CORRAL, L. - "El liberalismo doctrinario". - Madrid, 1.973.- Página 458.

(5) DIEZ DEL CORRAL, L. - Obra citada. Página 459.

llegaban a ella a través de una sólida fundamentación que tomaba sus raíces en la ingente obra de T. Hobbes. Por su parte, el liberalismo liberal, valga la redundancia, representado por Locke ó Montesquieu como los más conocidos, partía ante todo de unos planteamientos pragmáticos, a partir de ciertas premisas de la época, y en especial del principio de seguridad como base de la libertad, formulando, según se vió en el Capítulo II un orden político posible. Los revolucionarios franceses, con las contradicciones propias de todo hecho histórico, intentaban hacer la síntesis de ambas corrientes. Sin embargo, no es éste el caso de los liberales españoles, que, por razones que no son aquí del caso, encuentran sus raíces en el rico pensamiento español. Será por tanto, en la formulación del orden social concreto, donde recurran al aparato conceptual del extranjero, pero no en sus planteamientos teóricos - donde la tradición española les proporcionaba la fundamentación necesaria. La consecuencia será que el radicalismo liberal, según el modelo francés, está excluido consciente ó inconscientemente de las etapas pregaditana y gaditana, y que como igualmente indica RAUL MORODO "los radicales españoles lo sean más por sus actitudes y pretensiones que por su pensamiento expreso ... en cuanto sistematización coherente, consciente y clara del radicalismo liberal francés" (6).

(6) MORODO, R. - "La reforma constitucional en Jovellanos y Mtz Marina", en "Estudios de pensamiento político".- Madrid, 1.976. Página 154.

Solo a partir de tan híbridos planteamientos es comprensible la paradójica "revolución tradicional" como - denomina el profesor SANCHEZ AGESTA (7) a la obra de Cádiz, de la que no es de extrañar que existan interpretaciones - divergentes. Conocida es la tesis del padre VELEZ respecto a que "la Constitución de Cádiz está copiada, en su mayor parte, de la de los Asambleistas de París" (se refiere a - la Constitución de 1.791) (8), a la que se opuso más recientemente el profesor SEVILLA ANDRES con su trabajo "La constitución española de 1.812 y la francesa de 1.791", y que sería confirmada por ARTOLA (9). Entre uno y otro, el profesor SANCHEZ AGESTA escribe con acierto: "No cabe duda de la originalidad de este curioso documento constitucio-- nal, ni de su parcial vinculación a una tradición históri-- ca española que bebe confusamente en muchas fuentes, aun-- que tampoco quepa dudar de la influencia del patrón euro-- peo ..." (10).

(7) SANCHEZ AGESTA, L. - Obra citada. Página 31.

(8) DE VELEZ, R. - "Apología del Altar y el Trono".- Ma-- drid, 1.818. Volúmen II.- Página 173.

(9) SEVILLA ANDRES, D. - "La constitución española de - 1.812 y la francesa de 1.791".- "Saitabi" VII. 1.949 Páginas 212-234, y ARTOLA, M. - "Los orígenes de la España contemporánea".- Madrid 1.975.- Página 457 y ss.

(10) SANCHEZ AGESTA, L. - Obra citada. Página 43.

De lo hasta aquí expuesto, se puede concluir por tanto por la influencia de la obra de 1.791, que como se dijo en el Capítulo I es en gran medida obra de Siéyés, en la ordenación de poderes de la Constitución de 1.812. Basta cotejar algunos artículos para comprobarlo. Sin embargo, las raíces del texto constitucional, sus fuentes inspiradoras y sus ideas base están más próximas al pensamiento tradicional español, que al radicalismo democrático roussoniano, como ha probado el profesor SANCHEZ AGESTA compulsando tres ideas esenciales a Rousseau ("contrato social como fundamento del orden político y de la soberanía nacional, la idea de igualdad como eje del pensamiento democrático y la concepción de la ley como expresión de la voluntad general"), con la obra de los constituyentes de Cádiz (11). La consecuencia será que, tanto en el proceso legislativo, como en la reforma constitucional, temas en los que durante la "Convención" se había articulado institucionalmente la participación directa roussoniana, quedan marginados de la obra de Cádiz: el poder legislativo queda en manos de las Cortes y la reforma constitucional en una remodelación de la idea siéyésiana de los representantes extraordinarios.

De este modo, las muy numerosas constituciones españolas del siglo XIX, no prevén fórmula alguna de participación directa, tanto en el plano constitucional, como en el legislativo. Desde el Estatuto Real de 1.934, hasta la Constitución de 1.876, pasando por las "non natas" constituciones de 1.856 y de 1.873, la reforma constitucional se -

(11) SANCHEZ AGESTA, L. - Obra citada. Página 67 y ss.

atribuye a unos representantes extraordinarios y el poder legislativo a las Cámaras (12).

Igualmente a nivel doctrinal, según quedó dicho , el tema de la participación directa está ausente en los planteamientos teóricos y políticos. Tan sólo en torno al Partido Demócrata y la figura de FERNANDO GARRIDO, surgen en España ciertas corrientes análogas al radicalismo democrático de Europa. Si bien en los documentos programáticos del primero, no aparece referencia alguna al tema de la participación directa (13), en FERNANDO GARRIDO en cambio, el dogma de la soberanía nacional no es sólo "extensión teórica de la justificación del poder" sino que se traduce en unas garantías políticas concretas entre las que aparece "la reserva del pueblo para ratificar las leyes aprobadas por las Cortes" (14). Con la obra de GARRIDO aparece por tanto en España, el radicalismo democrático de corte fourierista, que en Francia represen-

(12) Véase SEVILLA ANDRES, D. - "El poder constituyente en España 1.806-1.868" y "La función legislativa en España 1.808-1.868", ambos en la Revista del Instituto de Ciencias Sociales de Barcelona; 1.964 y 1.965 respectivamente.

(13) Sobre el Partido Demócrata, la obra principal es EIRAS A. - "El partido demócrata español".- Navarra 1.961. - En cuanto a sus documentos programáticos pueden encontrarse varios de ellos en ARTOLA, M. - "Partidos y programas políticos 1.808-1.936". Tomo II.- Madrid 1.975. Página 52 y ss.

(14) GARRIDO, F. - en "Espartero y la revolución" y "La República democrática". Citado por Eliseo AJA "Democracia y Socialismo en el siglo XIX-español".- Madrid - 1.976.- Página 129.

tan Ledrú Rollin y Victor Considerant, en Alemania Rittinghausen, y en Suiza Karl Bukli, con algunos de los cuales - llegó el autor español a tomar contacto en Londres (15).

Sin embargo, el radicalismo democrático que en - los autores mencionados conduce a colocar en los lugares - principales de sus planteamientos a "la legislación directa por el pueblo" (recuérdese la obra de Rittinghausen), en GA RRIDO, y más genéricamente en el movimiento demócrata español, se traduce primero y principalmente en el federalismo democrático, que culminaría en la I República. Como dice - ELISEO AJA en relación a GARRIDO, pero cuyas palabras son - aplicables de modo genérico a la ideología y al partido demócrata de la segunda mitad de siglo, "democracia y república federal son términos equivalentes" (16).

(15) AJA, E. - Obra citada. Página 20.

(16) AJA, E. - Obra citada. Página 123.

4.1.2. LA EVOLUCION SEMANTICA DE LAS INSTITUCIONES DE PARTICIPACION DIRECTA EN EL ULTIMO TERCIO DEL SIGLO XIX.

Como ha sido puesto de relieve en el constitucionalismo español del siglo XIX, no aparecen instituciones que virtualicen la participación directa, e inclusive las primeras referencias a tal modalidad de participación política en la obra de FERNANDO GARRIDO, no aparece con la denominación de Plebiscito con la que el castellano, al igual que el francés, denominaba a ésta. Así, en el Diccionario de Autoridades de 1.737, precedente de los posteriores Diccionarios de la Real Academia, aparece ya la voz Plebiscito como "la ley que la plebe de Roma establecía separadamente de las órdenes superiores de la República, a propuesta por el magistrado que llamaban Tribuno. Por algún tiempo obligaba sólo a los plebeyos; pero, después, se extendió a obligar universalmente a todo el pueblo", acepción que igualmente se puede encontrar en las primeras ediciones del Diccionario de la Real Academia de la Lengua hasta 1.869.

Sin embargo, en los treinta últimos años del siglo XIX y primeros del XX, se puede apreciar una evolución semántica paralela a la producida en Francia, y que

va a provocar un cambio del significado político de tales instituciones, que se van a cargar de connotaciones valorativas.

En efecto, siguiendo la evolución oficial del vocabulario castellano, a través de los Diccionarios de la Real Academia, se puede apreciar que en la onceava edición de 1.869 aparece una segunda significación del término Plebiscito: "Hoy se aplica a cualquier resolución tomada por todo un pueblo a pluralidad de votos". Obsérvese que es tan solo veinte años escasos después de los primeros plebiscitos napoleónicos y exáctamente en el mismo sentido utilizado allí en el Decreto de 2.XII.1850: se refiere a la resolución y no al procedimiento. Entre tanto, el Referendum, que todavía no ha alcanzado en Suiza la extensión que cobraría en 1.874, es desconocido en nuestro país. Será en 1.898, a través de ANGEL GANIVET, cuando se mencione el Referendum, el cual lo califica como tema de moda en sus Cartas finlandesas: "No obstante queda una solución, que no sólo es fundamental, sino que en nuestro tiempo lo que está más en boga: el sufragio, el Referendum ..." (17), sin embargo, todavía no aparece neta la distinción entre ambos términos. Quizá, debido a la falta de experiencias plebiscitarias en nuestro país, ni el término "Plebiscito" termina de alcanzar las resonancias bonapartistas y en parte peyorativas, que ya en el país vecino contenía, ni puede apreciarse un mayor afianzamiento

(17) GANIVET, A. - "Cartas finlandesas".- Madrid 1.898.-
Página 31.

del término "Referendum" que se remite sistemáticamente a Suiza. Varios ejemplos pueden citarse al respecto. Así en 1.902, JOAQUIN COSTA, desde una perspectiva antiparlamentaria, escribe un pequeño opúsculo sobre "El problema de la ignorancia del Derecho y sus relaciones con el status individual, el Referendum y la costumbre". Igualmente en 1.906, ALCALA ZAMORA, con motivo de la reforma de la Ley Municipal, dirá en la sesión de Cortes del 9 de Febrero : "Si el Sr. Silvela hubiera leído el proyecto, vería que - acude varias veces al Plebiscito, al Referendum, a la con vocatoria de todos los electores para la deliberación de los asuntos graves". Igualmente se puede constatar el eco que tuvo en nuestro país en aquellas fechas, la polémica en torno a la compatibilidad entre Participación Directa y Sistema Representativo, que dividía desde 1.875 la Teoría del Estado europea: La Real Academia de Ciencias Morales y Políticas dedica las sesiones de Octubre de 1.906 a Mayo de 1.907 a dicho tema.

Es a partir de 1.910, cuando ya el Referendum parece haber desbancado, entre las instituciones democráticas, al Plebiscito, siempre remitiendo el primero al - ejemplo suizo y americano. En 1.911, en el "Ensayo de un vocabulario social" de LOPEZ NUÑEZ, se define el Referendum como "Intervención del pueblo en las resoluciones de las Asambleas legislativas para aprobar o desaprobar ciertas leyes. Es práctica seguida en algunas naciones democráticas como Suiza y los EE.UU.". Por aquella época, - igualmente, el maestro POSADA, en su pequeño opúsculo so-

bre el sufragio, dedica tres capítulos al Referendum (18). En 1.917 se escribe el primer trabajo aparecido en España, dedicado exclusivamente al Referendum, de LUIS DE REPARAZ, (19). Ninguno de ellos, visto desde una perspectiva contemporánea, suponen aportaciones nuevas respecto a lo que se estaba tratando en Europa, pero en la medida en que constituyen los primeros análisis del Referendum en nuestro país merecen ser mencionados aquí.

Por último, será con PRIMO DE RIVERA cuando la participación directa quede definitivamente configurada en España con sus connotaciones ideológicas actuales, ya que el General PRIMO DE RIVERA recurrirá con frecuencia a la idea de Plebiscito.

En efecto, en principio, la toma de poder por el General Primo de Rivera aparece como una Dictadura en sentido clásico, con la que el Monarca, y el propio Dictador, pretenden sanear el país para volver más tarde a la legalidad del 76, actitud que al menos, de modo manifiesto, se mantiene hasta Diciembre de 1.925. Concretamente en la Exposición de Motivos del Real Decreto de 4 de Diciembre de 1.925, con que se sustituye el Directorio Militar por otro Civil, se puede leer: "excusado parece manifestar a -

(18) POSADA, A. "El sufragio". "Manuales Soler", sin fecha. Capítulo VII, VIII y IX. Páginas - 61 a 85.

(19) DE REPARAZ, J. "El Referendum".- Madrid 1.917.

V.M. que considero aún indispensable mantener totalmente por ahora en suspenso, los preceptos de la Constitución de 1876, sin intento de modificarla, ni apartarnos de su espíritu". - Sin embargo, el curso de los acontecimientos en los primeros meses del 26, y en especial la "Sanjuanada" (20), parece que movieron al Dictador a cambiar de actitud (21). Concretamente el 5 de Septiembre de 1.926, en una nota oficial, anuncia la inmediata convocatoria de una Asamblea constituyente. Al día siguiente, la Unión Patriótica convoca un "Plebiscito". Sin embargo, dicho Plebiscito tiene un curioso carácter: "este voto de confianza, ha de otorgarse en forma de Plebiscito mediante las firmas de todos los españoles y españolas mayores de 18 años, conformes con las orientaciones del actual régimen, que deberán estampar en los pliegos destinados a tal efecto, durante los días 11, 12 y 13 del presente mes".

No merece especial interés tan peculiar consulta, cuya adulteración de sus resultados está fuera de toda duda, (22) y que aún así, no fueron suficientemente convincentes.

(20) Se denomina "Sanjuanada" a la conspiración intentada contra la Dictadura en la noche de San Juan de 1.926, que constituyó el intento más serio de levantamiento militar contra ésta.

(21) Personalmente, según he mantenido en otro trabajo académico, la actitud de Primo de Rivera el 5-IX-1.926, era la más congruente, en correspondencia a la nueva correlación de fuerzas sociales, por oposición a los grupos conservadores que mantenían un retorno a la legalidad del 76. En "La dictature de Primo de Rivera, - un premier essais d'etat social" - Memoire de D.E.S. - París 1.975.

(22) Véase al respecto la circular remitida por el Gobierno a los Gobernadores Civiles el 8 de Septiembre en RUBIO CABEZA, M. "Crónica de la Dictadura". Barcelona 1.974. Página 230.

Tan solo es de destacar, en cuanto que termina por matizar ideológicamente y dar significado a los conceptos de Referendum y Plebiscito.

En el Diccionario Manual de la Real Academia de 1.927, se recoge, por vez primera, una definición de Referendum como "consulta que se hace al pueblo sobre asuntos de interés común"; la voz Plebiscito, por su parte, recibe una nueva acepción: "consulta al voto popular directo para que apruebe la política de poderes excepcionales, mediante la votación de las poblaciones interesadas".

Desde un punto de vista político, el Plebiscito celebrado en Septiembre de 1.926, sirve de punto de partida para la nueva legalidad que pretende instaurarse a partir de 1.927. En el Real Decreto-Ley creando la Asamblea Nacional, de 12 de Septiembre de aquel año, se dice: "grandes sectores sociales se movilizaron con entusiasmo a los fines del llamamiento que les requirió, en el que era básico, primordial, convocar una Asamblea, que con el Plebiscito recibió amplísimo voto de confianza popular". Por otro lado, la nueva legalidad que se pretende instaurar, también reserva un importante lugar a la participación directa de tipo plebiscitario. En primer término para la aprobación del nuevo texto, según deseo explícito del General, - que en la sesión del 7 de Febrero de 1.928 de la Sección I de la Asamblea Nacional en que se discutían las Leyes Constituyentes, dijo: "Así unas Cortes Constituyentes ... carecerían de la eficacia que buscamos. Lo preferible es que - el proyecto de Constitución sea sometido al conocimiento - del país, luego de obtener la aprobación Real en principio

y más tarde, a una votación plebiscitaria, autorizada por un Decreto, que tenga todas las garantías de fidelidad e imparcialidad para ese solo acto" (23). En segundo lugar, la nueva legalidad constitucional se pensaba debía estar integrada de varias leyes fundamentales, entre las que se incluía una ley plebiscitaria cuyo texto no llegó a ser formalizado.

De este modo, la participación directa, que durante el constitucionalismo del siglo XIX no aparece en absoluto, en el curso del primer tercio del siglo XX queda fijada, en las dos instituciones mencionadas, al igual que en el resto de Europa. No es pues de extrañar, que en 1.931, a la hora de remodelar el régimen parlamentario en el sentido de una mayor racionalidad y un mayor carácter democrático, se recurra como complemento de dicho régimen parlamentario, a las fórmulas de participación directa, al igual que en la Constitución de Weimar, texto que, por otro lado, como es sabido, se toma en parte como modelo.

(23) Diario de sesiones de la Asamblea Nacional. Madrid, 1.928. Vol. I. Página 4.

4.1.3. LA PARTICIPACION DIRECTA EN LA CONSTITUCION DE
1.931.

En efecto, la Constitución de 1.931 estableció la posibilidad de participación directa en las decisiones estatales; concretamente en el Artículo 12, para la aprobación de los Estatutos Regionales, se exige, entre otras condiciones, "que los acepten, por lo menos, las dos terceras partes de los electores inscritos en el curso de la Región, "votación a la que líneas más abajo se denomina - "Plebiscito" ("si el Plebiscito fuera negativo ...)". - Igualmente el Artículo 64 prevé la posibilidad de que el pueblo atraiga "a su decisión mediante Referendum, las leyes votadas por las Cortes", y el mismo artículo establece la Iniciativa Popular de las Leyes.

Sin embargo, uno y otro artículo correrán suerte muy diversa, pues mientras que el primer precepto será utilizado en tres ocasiones, la Iniciativa Popular y el Referendum ni fueron utilizados, ni tan siquiera elaborada la Ley especial, que según el último párrafo del Artículo 64 debía regular las garantías de ambas instituciones. Contrasta, igualmente, la escasa virtualidad de la participación directa a escala nacional, con las amplias polémicas y margen de actuación con que fué prevista en diversos proyectos de constitución previos al definitivamente aprobado. Veamos separadamente.

A. La Participación Directa en la elaboración de la Constitución.

Como es sabido, una de las primeras decisiones - del Gobierno Provisional del 14 de Abril, fué disolver mediante Decreto de 6 de Mayo de 1.931, la Comisión General de Codificación y establecer, en sustitución, - una Comisión Jurídica Asesora que, bien que organizada en varias Subcomisiones, tenía como encargo principal, la redacción de un anteproyecto de Constitución, en - tanto se elegían las Cortes Constituyentes, que habrían de convocarse mediante Decreto de 3 de Junio, una vez modificado el sistema electoral y el censo.

Dicho anteproyecto, culminado a principios de Julio, e inspirado principalmente en las ideas de ADOLFO POSADA, constituyó, en opinión de uno de los principales comentadores de la Constitución "una obra seria, - correcta, congruente, y quizás más armónica de líneas, y más sistemática en su orientación que el proyecto redactado después por la Comisión Parlamentaria" (24). - Compuesto dicho anteproyecto por una extensa Exposición de Motivos y 103 Artículos, quizá sea de los tres textos redactados el que tenga más en cuenta el constitucionalismo histórico de nuestro país y suponga una - aportación más genuinamente española en los tres proyectos elaborados. En relación a la participación di-

(24) PEREZ SERRANO, N. - "La Constitución española".- Madrid 1.932. Página 23.

recta, tan sólo aparece en los Artículos 2º y 3º como medio de creación de Mancomunidades Provinciales y aprobación de Estatutos Regionales. Lo primero suponía el reconocimiento constitucional del Estatuto Municipal de 1924 (25). El segundo, como una extensión analógica del anterior. Por último, en el Artículo 103, relativo a la reforma constitucional, se prevé la posibilidad de que sea iniciada por el 30 % de los ciudadanos con derecho a voto, cifra elevadísima para lo que era y es habitual sobre el tema en el Derecho Comparado. Ausencia, por tanto casi total, de fórmulas de participación directa en el anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, siguiendo lo que había sido habitual en el constitucionalismo del siglo XIX.

No se puede decir lo mismo del proyecto redactado por la Comisión Parlamentaria (26) donde ya se adivina lo que será una constante en el texto final de las restantes constituciones del período de Entreguerras: la influencia de la Constitución de Weimar.

En efecto, el proyecto de la Comisión Parlamentaria mantiene la aprobación popular para los estatutos re

(25) Sobre dicho tema véase CASADO PALLARES, J.M. "La iniciativa, el Referendum y el recall". Madrid 1.928. Página 61 y ss.

(26) En cumplimiento del Art. 21 del Reglamento de la Cámara, se eligió una Comisión de 21 miembros, presidida por JIMENEZ ASUA, encargada de redactar y someter al pleno un proyecto de Constitución. Formalmente toma como punto de partida para sus trabajos el Anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora, culminando su tarea el 18 de Agosto de 1.931.

gionales y la iniciativa popular para la reforma constitucional, si bien rebaja para esta última la cifra al - 25 % de los electores inscritos. Pero además, tras establecer un Presidente elegido por sufragio universal, introduce el Referendum de arbitraje formulado en Weimar. Dicho modelo de Referendum, que el texto alemán establece para dirimir posibles discrepancias entre dos de los tres órganos de representación popular (Presidente, Reichstag y Reichsrat) como prerrogativa del Presidente, es previsto en el proyecto examinado como prerrogativa, tanto del Presidente como del Parlamento. Así, frente a la posibilidad de revocación popular del Presidente a instancia de la Cámara, contenida en el Art. 75 del proyecto en términos casi idénticos a los de la Constitución de Weimar (27), el artículo anterior prevé la po-

(27) Respecto a la semejanza del Art. 75 del proyecto especial con el Art. 43 de la Constitución de Weimar, puede verse así:

Artículo 75 :

Antes de que expire su mandato, el Presidente puede ser destituido a propuesta del Parlamento, por decisión popular que la ley regulará.

La decisión del Parlamento requiere una mayoría de dos tercios.

Tomada esta decisión, el Presidente no puede ejercer sus funciones. Si el pueblo vota contra la destitución se considerará el Parlamento como disuelto.

Artículo 43 :

Antes de que expire este plazo, el Presidente del Reich, a propuesta del Reichstag, puede ser depuesto mediante voto popular.

El acuerdo del Reichstag, requiere mayoría de dos tercios, y una vez adoptado cesará el Presidente en el ejercicio de su cargo.

Si la propuesta de destitución es rechazada por el voto popular, se entenderá que ello equivale a una reelección del Presidente y el Reichstag quedará disuelto como consecuencia. (Traducción de Pérez Serrano N., y Gozlv. Posada C.- en Constituciones de Europa y América. Madrid 1.927).

sible decisión popular de disolver las Cámaras a instancias del Presidente. Sin embargo, ni uno ni otro precepto serían incluidos en el texto final, pues al ser eliminado en la discusión en el pleno la elección del Presidente por sufragio universal, pareció excesivo situarle al mismo nivel que la Cámara, para el posible recurso ante el pueblo.

Igualmente en el curso de las discusiones en el pleno de la Cámara, se introducen, en relación al tema de la participación directa, dos modificaciones: - una de carácter positivo al incluirse el Referendum facultativo a iniciativa popular legislativa en el Artículo 66, otra de signo contrario al suprimir la iniciativa popular para el procedimiento de reforma constitucional.

Respecto a esta última modificación del proyecto de la Comisión, poco hay que decir por su extrañeza. Como señala el profesor PEREZ SERRANO "sorprende, considerablemente, que no se haya reconocido al pueblo el derecho de iniciativa, que venía consagrado en el anteproyecto, y que la Comisión Parlamentaria otorgaba al 25 % de los ciudadanos" (28). De las causas que motivaron dicha modificación, sólo pueden recogerse las escuetas palabras de JIMENEZ ASUA, Presidente de la Comisión, que al final de la sesión de 26

(28) PEREZ SERRANO, N. - Obra citada. Página 334.

de Noviembre dijo: "Antes de que se suspenda la sesión, quisiera dar lectura del último artículo de la Constitución, tal como ha quedado redactado por la Comisión. El artículo dice ahora así ..." "La modificación consiste en que se ha suprimido el inciso c. (que contenía la iniciativa popular) y que en lugar de ..." (29). En la sesión del día siguiente, sería aprobado sin apenas discusión el nuevo artículo de la Comisión.

La incorporación, en cambio, del Referendum facultativo que no figuraba en los proyectos anteriores, fué motivo de una de las discusiones más acaloradas de los debates parlamentarios para la elaboración de la parte orgánica de la Constitución.

El punto de partida fué el voto particular del Sr. Castrillo (miembro del Partido Progresista en la Comisión) en que solicitaba que se incluyese la posibilidad de apelar las decisiones de las Cortes ante el pueblo a instancias del Gobierno, la tercera parte de las Cortes o un millón de electores (30). El texto de Cas-

(29) "Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes". Vol. V. núm. 2.676.

(30) Concretamente el texto propuesto por CASTRILLO, que formaba parte de un voto particular a la totalidad de la Constitución, decía: "La potestad legislativa reside en la Nación, que la ejerce por medio de las Cortes. Para apelar de éstas a la ratificación de aquéllas por medio del Referendum que organizará una ley, será necesario: a) Solicitarlo, dentro del plazo de 15 días, fijado para someter las leyes a la promulgación. b) Que lo pida el Gobierno, la tercera parte de cualquiera de las Cámaras o un número de electores que no baje de un millón". Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes. Ap. 10 al nº 26.

trillo, cuyos orígenes y contornos son difíciles de precisar (31), fué recibido en el Pleno con muy diversos criterios. Así, mientras la minoría radical socialista lo apoyó incondicionalmente, el grupo socialista y la Comisión lo atacaban denodadamente, por entender que con ello, se intentaba dejar la puerta abierta para remodelar la obra de la constituyente (32). Finalmente, tras una breve suspensión, la Comisión llegó a un acuerdo y propuso el texto que, finalmente, sería aprobado en el que quedaban excluidas de posible referendum, la Constitución, sus leyes complementarias, la ratificación de convenios internacionales, inscritos en la Sociedad de Naciones, los estatutos regionales y las leyes tributarias. Igualmente se incluía la iniciativa popular, a instancia del 15 % de los electores.

-
- (31) La propuesta de Castrillo no encuentra paralelismo en ningún texto extranjero, y aparte de su difícil redacción, constituía una perturbación del régimen parlamentario en que estaba inmersa, al otorgar al Gobierno la posibilidad de recurrir al Referendum, un Gobierno que actuaba siempre, según Castrillo, dentro del ámbito del régimen parlamentario: disolución y moción de censura.
- (32) El diputado socialista Sr. Cordero, lo expondría claramente: "Vean los Sres. Diputados, que hay que hacer toda la legislación complementaria de la Constitución, y que, sin duda, toda esa legislación, ley por ley, va a ser sometida al Plebiscito. Yo requiero sobre esto, la atención de todos los elementos que tengan interés en que la obra de las Cortes Constituyentes no se trunque y no se paralice, pues por este procedimiento puede paralizarse o perturbarse". Diario de Sesiones. Vol. IV. Página 1.987.

Igualmente llama la atención de dicha discusión parlamentaria, la confusión terminológica entre el Plebiscito y el Referendum. En todo momento, tanto en la discusión del mencionado Artículo 66, que culminaría con la inclusión del Referendum Facultativo, como en la del Artículo 7º sobre la aprobación de los estatutos regionales por las poblaciones interesadas, los términos Plebiscito y Referendum fueron utilizados de modo indistinto, y tan sólo en una ocasión, el Diputado socialista Sr. Cordero, introdujo un atisbo de distinción al calificar al Referendum como "Plebiscito - legítimo". Contrasta en cambio dicho confusionismo - con la adecuada aplicación de ambos términos en el - texto final, lo que puede encontrar su explicación en la presencia de eminentes juristas entre los miembros de la Comisión, frente a la falta de una clara delimitación vulgar de los conceptos de Referendum y Plebiscito, más allá de ciertas connotaciones peyorativas - del segundo de ellos, fruto tanto de la influencia - francesa, como de la experiencia primoriverista.

B. Regulación jurídica.

En efecto, el Artículo 12 exige la aprobación - de las dos terceras partes de los electores inscritos en el censo de la región, para la aprobación del Estatuto propuesto por la mayoría de los Ayuntamientos, - votación a la que se denomina Plebiscito en función - del carácter instaurador de la consulta, siguiendo la terminología aquí expuesta. Dicha votación, que hay - que entender como elemento esencial en la configura--

ción del nuevo núcleo político-administrativo, parece si tuar sus orígenes más próximos en el Artículo 11 de la - Constitución de Weimar y los plebiscitos subsiguientes a la I Guerra Mundial, sin olvidar la idea de "el espíritu del pueblo como elemento singularizador" que está en la base de tal tipo de consulta, y que como ha puesto de ma nifiesto el profesor GARCIA ENTERRIA (33), constituye la sustancia del regionalismo del siglo XIX y primer tercio del siglo XX.

En relación a dicho plebiscito, hay que destacar - la exigencia de una respuesta aprobatoria de las dos ter ceras partes del censo de la región, requisito que en el curso de los debates se intentó sustituir, primero rebajando el porcentaje a tres quintos (Sres. Alomar y Xirau) y más tarde, que fuera con referencia al número de vota ntes (sres. Horn y Orozco). Pero ni una ni otra propuesta prosperó, a fin de evitar que, dado el reducido censo de las posibles futuras regiones, se adoptasen tales deci-- siones por un pequeño número de votantes.

El Artículo 66 en cambio, establece el "Referendum" como medio de que el pueblo atraiga a su decisión las - Leyes votadas por las Cortes. Exceptuadas ciertas mate-- rias, (por las razones anteriormente mencionadas) su ini ciativa se confiere al 15 % de los electores, cifra algo

(33) GARCIA ENTERRIA, E. - "La cuestión regional. Una reflexión". El País 21.9.76.

elevada (recuérdese el 10 % que se fijaba en Weimar) con la que se pretendía eludir un uso demasiado frecuente de dicha institución a la par que se negaba tal prerrogativa al Parlamento y al Gobierno, por temor a un posible retorno al caciquismo de unas votaciones amañadas desde Madrid. Es por esta razón, que el Artículo 66 queda reducido a un escueto reconocimiento de dicha institución y al establecimiento de ciertas cautelas, pero en su brevedad no llega a aclarar la naturaleza de la institución, ni el plazo de que dispone el pueblo para ejercer su prerrogativa. En cuanto a lo primero, dado que dice "atraer a su decisión" parece tratarse de un ejercicio por el pueblo de la potestad legislativa que le atribuye el Artículo 51 ("La potestad legislativa reside en el pueblo") y que habitualmente se encuentra delegada en las Cortes. En cuanto al plazo para ejercer dicha prerrogativa, y dadas las discusiones en la Asamblea Constituyente, parece que ha de entenderse antes de la promulgación, tal como figuraba en la propuesta del Sr. Castrillo, que está en la base del artículo. Sin embargo, no es posible llegar a una clara conclusión, al no haberse llegado a elaborar la ley que debía regular en detalle la institución, y a la que se hacía referencia en el último párrafo del artículo.

C. La práctica de la participación directa en la II República.

En cuanto a la práctica de las instituciones de participación directa en la II República, difiere enormemente según su ámbito; así, mientras que plebiscitos de los exigidos por el Artículo 12 de la Constitución se ce

lebraron en cuatro ocasiones, los Referendums a que se refería el Artículo 66 ni siquiera fueron regulados en detalle por ley ordinaria.

La explicación de tal divergencia, hay que situarla, principalmente, en factores ajenos a la Constitución, aunque tampoco conviene olvidar el porcentaje del 15 % de electores, algo elevado para solicitar un referendum facultativo.

En relación a los plebiscitos de carácter local hay que destacar la fuerza con que contaba, en la década de los años 30, el movimiento regional, especialmente en Cataluña, pero igualmente en el País Vasco. De este modo, la instauración de la República supuso para ambos movimientos nacionalistas la posibilidad de nuevas perspectivas que ya habían sido adelantadas en el Pacto de San Sebastian, un año antes. Fué precisamente en base a las promesas allí contenidas (34) que el pri

-
- (34) MIGUEL MAURA cuenta cómo la reunión de San Sebastian, tuvo como punto de partida de sus deliberaciones el problema catalán: "apenas abierta la sesión, Carrasco Formiguera planteó sin disimulos, el pleito catalán...; lo que sostuvimos los no catalanes, y lo que en definitiva prevaleció, con el voto unánime, fué que la República no podía contraer más compromisos previos con Cataluña, que el de llevar al Parlamento constituyente un Estatuto de autonomía, siempre y cuando el pueblo catalán, consultado mediante elecciones libres, declarase que deseaba esa autonomía".- MAURA, M.- "Así cayó Alfonso XII".

mer plebiscito en el marco del Estado Español, aunque fuese tan solo para Cataluña, se celebró previamente, a todo reconocimiento constitucional del mismo, el 2 de Agosto de 1.931. Sus resultados mayoritariamente - afirmativos, próximos al 75 % del electorado (35), su pusieron la aprobación del Estatuto por el pueblo Catalán que entraría en vigor, tras su aprobación por - las Cortes, el 6 de Mayo de 1.932.

De igual modo sucedió en el País Vasco, donde - la llegada de la República supuso igualmente una gran potenciación del movimiento nacionalista, pues si -- bien es cierto que allí el plebiscito no se celebró - hasta el 5 de Noviembre de 1.933, fué debido a que - elaborado un proyecto, para las cuatro provincias -- (Alava, Guipúzcoa, Vizcaya y Navarra) y sometido a vo tación de los representantes municipales, fué rechazado el 19 de Junio de 1.932 por los representantes de los municipios navarros, lo que obligó a una nueva re dacción del mismo para las tres provincias (36). En - cuanto a sus resultados, llama la atención la elevada

(35) Resultados del Plebiscito de 2 de Agosto de 1.931.

Electores : 792.589	<u>A favor</u>	<u>En contra</u>	<u>Nulos</u>
Votantes : 598.639	594.013	3.262	1.364
(75'55 %)	(74'95 %)	(0'41 %)	(0'17 %)

Fuente : El Imparcial. 7 de Agosto de 1.931
(Resultados oficiales).

(36) Sobre dicho tema, véase PAYNE, S. - "El nacionalismo vasco". Barcelona 1.974 - Página 169 y ss.

tasa de participación, en especial en Guipúzcoa y Vizcaya, donde supuso el 90 %, siendo sensiblemente inferior en Alava, donde sólo alcanzó el 58'3 %. Igualmente destacable es el porcentaje de respuestas afirmativas (84 %), que encuentra parte de su explicación en la coincidencia de fechas con las elecciones parlamentarias en todo el país, que se celebrarían quince días después, lo que empujó a los diversos partidos regionales a aparecer como adalides del Estatuto (37).

Por último, con independencia de otros proyectos, de estatutos regionales que no llegaron siquiera a ser formalizados (38), cabe recordar, el proyecto de estatuto gallego sometido a la aprobación de los representantes municipales el 4 de Diciembre de 1.932 y que, a pesar de sus resultados afirmativos, no llegó a ser sometido a Plebiscito. Tampoco el segundo proyecto, aprobado en Junio de 1.936, en votación popular con tan sólo 6.161 votos negativos, pudo llegar a ser discutido por las Cortes.

(37) Resultados del plebiscito de 5 de Noviembre de 1.933:

Electores : 490.167	<u>A favor</u>	<u>En contra</u>
Votantes: 426.512	411.756	14.756
(87'0 %)	(84 %)	(3'1 %)

Fuente: PAYNE, S. - "El nacionalismo vasco". Barcelona 1.974).

(38) TAMAMES menciona anteproyectos de Estatutos en Aragón, y en las dos Castillas y León, en "La República. La era de Franco". Madrid 1.973. Página 209.

El Artículo 66, por el contrario, quedó inédito en la práctica constitucional de la II República, no llegándose a solicitar ningún Referendum ni iniciativa popular por el 15 % del electorado. Tres parecen ser los factores más significativos. En primer término, el sistema pluripartidista, amparado en un sistema electoral que de modo formal contenía garantías para la representación de las minorías, concediendo a éstas unas expectativas, en el plano parlamentario, que hacían menos necesaria la presentación y resolución de demandas por vías ajenas a la estrictamente parlamentaria. En segundo lugar, la radicalización de actitudes que supuso, para el sistema político de la II República, una continua fuente de inestabilidad, acrecida en cada consulta electoral, y que la puesta en marcha de un procedimiento referendario no hubiera hecho más que agudizar. Por último, no hay que olvidar, la elevada tasa del 15 % del electorado, lo que equivalía a movilizar, aproximadamente, a 1.875.000 ciudadanos para poner en marcha una institución prácticamente desconocida a nivel popular, en la España de los años 30.

4.2. LA PARTICIPACION DIRECTA DURANTE EL REGIMEN
DE FRANCO.

Plantear y desarrollar el tema de la participación directa en el régimen político español instaurado a partir de 1.936, es tarea harto comprometida en diferentes planos, pues, tanto desde un aspecto histórico como jurídico, ideológico o político, el tema plantea cuestiones candentes y controvertidas difíciles de resolver desde una perspectiva parcial y limitada a las instituciones de participación directa, cuando éstas pueden ser consideradas bien como el principal exponente del régimen, en cuanto estado de excepción de tipo bonapartista plebiscitario, o bien como el primer intento de regular e institucionalizar el régimen por la vía del sufragio universal. Es por estas razones, que estas primeras líneas serán aquí algo más extensas a fin de precisar el enfoque adoptado para la exposición y desarrollo del tema.

En primer término, es necesario indicar el enfoque predominantemente histórico elegido para el análisis de la participación directa en el Régimen de

Franco (1) y que, por tanto, cuenta con unos límites temporales bastante precisos, ya que si bien es cierto que el presente epígrafe, se alarga más allá de la citada fecha, - se trata tan sólo de examinar el epílogo de dicho período, - en el que la figura del Referendum ocupa un lugar central - (2).

Dicha perspectiva, no supone, sin embargo, renunciar al análisis jurídico de las actuales Leyes Fundamentales, sino examinarlas en el contexto histórico para el que fueron creadas. En efecto, como es de sobra conocido, y por razones que no son del caso aquí, los documentos de carácter formalmente constitucional, han sido motivo principalmente de dos tipos de análisis: por un lado aquellos cuya finalidad principal consiste en justificar las excelencias de dichos textos o ensalzar la figura de su autor como salva dor del país y forjador de una tercera vía para la democra-

(1) Al hablar de Régimen de Franco se emplea pues en cuanto período histórico comprendido entre 12 de Abril de 1.938 y 20 de Noviembre de 1.975, en términos análogos a lo que Ricardo de la Cierva denomina "Franquismo", y que en ocasiones se empleará de modo indistinto. Véase del autor mencionado "Franco y el franquismo" en "La - España de los años 70". Volumen III, página 159 y siguientes. Igualmente "Historia del Franquismo". Barcelona 1.975.

(2) En efecto, la constante que con mayor reiteración se viene repitiendo desde el 20 de Noviembre de 1.975, es la necesidad de cambio a nivel institucional (llámese reforma, ruptura pactada o ruptura revolucionaria) cam bio que parece situar su punto de partida por exigencia jurídica y política en un Referendum, según se verá más adelante.

cia. Evidentemente, se tradujo ello con frecuencia en trabajos de dudoso valor científico de los que el número monográfico de la Revista de Estados Políticos sobre la Ley Orgánica constituye, en algunos de sus artículos, un buen ejemplo, (3) pero sería injusto olvidar la obra de otros autores, de indudable valor científico, como es el caso, por ejemplo, de la obra de F.J. CONDE. Sin embargo, en la última década, dicho tipo de trabajos convive con otro enfoque, que posibilitado por la apertura cultural del régimen, y tomando como punto de partida las perspectivas abiertas por la Ley Orgánica del Estado, centran el objeto de su análisis en el funcionamiento futuro de las instituciones, una vez producido los hechos sucesarios y alcanzado su pleno desarrollo los preceptos de rango fundamental. Siguiendo una línea iniciada ya de antiguo por el profesor SANCHEZ AGESTA (4), los profesores FERNANDEZ CARVAJAL, DE ESTEBAN y HERRERO DE MIÑON (5), son los más relevantes autores de lo que se ha dado en llamar derecho constitucional de anticipación. Entre uno y otro enfoque, existe un amplio campo desierto, por el que durante el franquismo era difícil transitar; valga como ejemplo la ausencia de trabajos científicos sobre Derecho Constitucional Español, de gran parte de los especialistas de la disciplina en estos años. Recuérdese a Nicolás P. Serrano, Ruíz -

(3) Se trata del número 152 de Marzo-Abril de 1.967 de la - Revista de Estudios Políticos.

(4) SANCHEZ AGESTA, L. - "Apéndice al Curso de Derecho Constitucional".- Madrid 1.962.

(5) FERNANDEZ CARVAJAL, R. - "La Constitución Española".- Madrid 1.969.- ESTEBAN J. et alii. - "Desarrollo político y Constitución Española".- Barcelona 1.973.- HERRERO DE MIÑON, M. - "El principio Monárquico".- Madrid 1.972.

del Castillo, García Pelayo, Lucas Verdú, Tierno Galván ó Jiménez de Parga, entre otros muchos, que, desde muy diversas actitudes académicas o políticas, no han publicado trabajos sobre el tema.

Hoy, sin embargo, no parece científicamente necesario, ni históricamente posible, hacer el mencionado derecho constitucional de anticipación y sí, en cambio, examinar las Leyes Fundamentales en el marco histórico para el que fueran elaboradas, lo cual impone, de partida, una grave dificultad: la de sus frecuentes contradicciones, tanto entre los diferentes textos, como entre éstos y su puesta en práctica (6).

No obstante, hay que constatar una cierta coherencia en las Leyes Fundamentales, al menos en lo referente al tema de participación directa, explicitada en dos extremos. En primer término se puede apreciar una cierta coherencia respecto a los presupuestos ideológicos del franquismo. En segundo lugar, cada una de las Leyes Fundamentales, constituye una adecuada expresión de la correlación de fuerzas en el seno de las diferentes corrientes que integran el Movimiento,

(6) En sentido contrario se expresa la obra anteriormente mencionada "Desarrollo político y Constitución Española" que, en su página 44, dice: "contamos con una constitución y no con un caos de leyes arbitrarias y oportunamente dictadas". Sin embargo, tal afirmación parece venir determinada por la propia naturaleza de dicho trabajo, la de dictámen jurídico.

correlacion que en gran medida viene determinada por la situación internacional y por el desarrollo interior, con primacía de la primera hasta 1.953, y de la segunda en el período siguiente (7). En este sentido podría decirse que es, en gran medida, aplicable a cada una de las Leyes Fundamentales el calificativo de "semánticas", en el sentido en que lo utiliza LOEWENSTEIN en cuanto formalización de la situación existente del poder político (8), tesis que, por otro lado, es mantenida en cierto grado, de modo habitual, por el profesor RUBIO LLORENTE, entre otros (9). Ello conlleva la presencia en las Leyes Fundamentales de corrientes de inspiración muy diferentes, pudiéndose, inclusive, llegar a hablar de un cierto dualismo constitucional.

Será, por tanto, a partir de tales presupuestos básicos, como pretendemos exponer el tema de la participación directa durante el Régimen de Franco, tema por otra parte, como ha quedado dicho, de especial relevancia, tanto por constituir ésta uno de los puntos más concordantes con los presupuestos ideológicos del franquismo, como por la importante utilización que de ella se ha hecho, ya que, durante casi treinta

-
- (7) RAMA, C. - "La crisis española del siglo XX". Méjico 1.976. Página 361 y ss.
- (8) LOEWENSTEIN, K.- "Teoría de la Constitución".- Barcelona 1.970. Página 218.
- (9) Serie de artículos publicados en el diario INFORMACIONES de Madrid, en Agosto de 1.975.

años, ha significado el único procedimiento reconocido del sufragio universal directo. En efecto, como es sabido, la segunda de las Leyes Fundamentales, de carácter orgánico, es la denominada Ley de Referendum Nacional, de 22 de Octubre de 1.945, en la que, en su Artículo 2, se dice: "El Referendum se llevará a cabo entre todos los hombres y mujeres de la Nación, mayores de veintiún años". Dos años después, se pondrá en práctica la mencionada ley para la aprobación de la Ley de Sucesión, que en su Artículo 10 menciona el Referendum como necesario, para la derogación o modificación de las Leyes Fundamentales. Por último, la Ley Orgánica del Estado, situará la institución del Referendum en el nuevo contexto que instaura, y será igualmente aprobada por votación popular. En torno a tales Leyes, y a ambas consultas populares, girará el presente epígrafe.

Evidentemente, el intento de explicación global del régimen político que ha gobernado España desde 1.939, sólo es posible en función de múltiples variables, intentándose aquí, tan sólo, extrapolar una de éstas, la de su componente plebiscitario, a fin de esbozar desde dicha perspectiva una coherencia lógica a su entramado de legalidad.

4.2.1. LOS FUNDAMENTOS DE LA PARTICIPACION DIRECTA EN EL
REGIMEN DE FRANCO.

4.2.1.1. IDEOLOGICOS.

La participación directa en nuestras Leyes Fundamentales aparece en tres momentos: 1.945, 1.947 y 1.966. Evidentemente, cómo se desarrollará más adelante, serán, sobre todo, factores coyunturales los que determinen tales normas, sin embargo, sería injusto menospreciar una cierta coherencia de éstas con los presupuestos ideológicos del franquismo. El profesor Linz, con acierto, prefiere emplear el término "mentalidad" para precisar la distinción entre regímenes autoritarios y totalitarios, definiendo aquélla como "modos de pensamiento y sentimiento, más emotivos que racionales, que prevén modos no codificados de reaccionar ante las distintas situaciones (10) y que más tarde sería matizada y descompuesta desde una perspectiva sociológica en los "componentes ideológicos del franquismo", por AMANDO DE MIGUEL (11). Sin

(10) LINZ, J. - "Una teoría del régimen autoritario. El caso de España. En la España de los años 70". Volumen III.- Madrid 1.974.- Página 1.480.

(11) DE MIGUEL, A.- "Sociología del Franquismo".- Barcelona 1.975.- Páginas 237 y 55.

embargo, parece que en una apreciación global del franquismo, en cuanto régimen político de un período histórico determinado, puede resultar preferible la expresión de presupuestos ideológicos para referirse al "conjunto de ideas, convicciones, prejuicios e incluso sentimientos, sobre el modo de organización y ejercicio del poder político" en dicho régimen, (12) que, a nivel formal, sean elementos explicativos del ejercicio del poder por una determinada clase política, y en cuanto tal, cumplan una función legitimadora. En este sentido amplio, y referido únicamente al "modo de organización del poder", parece clara la existencia de unos presupuestos básicos en el franquismo plasmados, en parte, en las Leyes Fundamentales (13), y que no cabe imputar de modo exclusivo, al General Franco. Dichos presupuestos ideológicos del franquismo, tendrán un carácter fluido e irán aportando en cada momento los elementos precisos para dotar al régimen de legitimidad. Tres de éstos, son los que merecen aquí una especial atención: el de un cierto tradicionalismo nacionalista y antiparlamentario, la teoría del caudillaje, y la democracia orgánica. Ciertamente, con ellas no se agota el tema de la superestructura ideológica del franquismo, ni se pretende analizar su posible correlación con intereses de clase. Se trata tan sólo de seleccionar aquéllos presupuestos que han

(12) LUCAS VERDU, P. - "Principios de Ciencia Política". - Volúmen I.- Página 198.

(13) En sentido contrario se expresa GOMEZ ARANDA, H. - "La filosofía política de la Ley Orgánica y las ideologías contemporáneas", en Revista de Estados Políticos núm.-152, páginas 157 y 55.

servido de autojustificación del Régimen y principio formal de legitimación del ejercicio del poder. Analicemos separadamente.

Entre los muy diferentes factores que integran - lo que se viene denominando presupuestos ideológicos del - franquismo, quizá sea el más constante un autoritarismo nacionalista y antiparlamentario. En efecto, bien que fluctuante, tanto en sus raíces históricas como en su formulación concreta, el autoritarismo nacionalista y antiparlamentario es el elemento más significativo de un régimen que - pretende justificarse ante todo, durante su vigencia, en - las excelencias que el principio de autoridad puede introducir en la gestión estatal. Así planteado, y de modo genérico, podría decirse que el autoritarismo del régimen encuentra sus raíces en el pensamiento tradicional francés, caracterizado por el antiparlamentarismo y nacionalismo. Sin embargo, de modo más inmediato, parece que el franquismo, y - especialmente el pensamiento del General Franco, en cuanto movimiento autoritario, tiene unos orígenes más propiamente españoles, en el regeneracionismo, tamizado por la versión que de dicho movimiento intelectual hizo el General Primo - de Rivera. En los discursos de Franco, son frecuentes las - palabras elogiosas para la Dictadura del General Primo de - Rivera (14), de los hombres políticos de la Dictadura se -

(14) DE LA CIERVA, B. - "Franco y el Franquismo".
Volúmen III. Madrid 1.974. Página 176.

sirve en los primeros años del Régimen (15) y sus concepciones políticas se encuentran próximas en muchos extremos a las del Dictador, lo que se traduce a nivel constitucional en servirse de proyectos entonces elaborados (16) Aunque no es posible saber hasta que punto la Ley de Referendum del 45 se inspira en el proyecto de ley plebiscitaria ideada por Primo de Rivera, por no llegar esta última a formalizarse (véase epígrafe 4.1.), cabe pensar que existe una cierta proximidad entre ambas. Sin embargo, dicho tradicionalismo antiparlamentario, que se prolongará en las décadas siguientes, encontrará, a partir de 1.958, otro nuevo modelo en el General De Gaulle, del que no cabe dudar de su antiparlamentarismo nacionalista y bonapartista, y por el que el General Franco sentía igualmente admiración, como lo muestra las frecuentes reminiscencias que se encuentran en sus discursos. De este modo el Referendum, que aparece en las Leyes Fundamentales en 1.945, si no debe su existencia a dicho factor, sí al menos, no supone un elemento totalmente ajeno y distorsionante, sino en mayor grado un refuerzo a éste, en base a las posibilidades plebiscitarias que dicha institución encierra.

(15) LINZ, J. -"Continuidad y discontinuidad en la elite política española", en Estudios de Ciencia Política y Sociológica.- Madrid 1.972. Página 381.

(16) MORODO, R.-"La proyección constitucional de la Dictadura de Primo de Rivera", en Boletín Informativo de Ciencias Políticas, núm. 13/14 de Agosto-Diciembre 1.973.

Totalmente diferente es el caso de los otros dos componentes de los mencionados presupuestos ideológicos del franquismo, :teoría del caudillaje y democracia orgánica, - pues lejos de ser permanentes parecen sucederse él uno al - otro, y por otro lado, su coherencia con la participación - directa en los términos en que aparece en las Leyes Funda-- mentales, no es del todo clara.

La teoría del caudillaje, cuyos orígenes hay que situarlos en la obra de Conde que se encabeza con ese título, será la teoría oficial de legitimación de los primeros años del régimen. Como dice el profesor ZAFRA "hasta 1.947, el Jefe de Estado es una figura política que se explica intelectualmente con arreglo a dos ingredientes: la jefatura militar y el caudillaje de un movimiento doctrinal ali mentado por un espíritu de radical discrepancia con los con ceptos políticos característicos del Estado demoliberal y - por tanto, con la idea de una Jefatura de Estado residual, - mediatizada u ornamental" (17). Los fundamentos teóricos de dicha concepción hay que remitirlos a Max Weber y sus tipos de dominación, que se utilizan por entonces como causa jus tificadora. En dicho contexto la participación directa reco nocida en 1.945, bajo la denominación de Referendum, pero - que en verdad se entiende como institución plebiscitaria, - tiene por objeto actuar como decisión política soberana que sirva de punto de partida para una transformación del caudi lla je, hacia una dominación racional que de modo latente ya

(17) ZAFRA, J. - "Régimen político de España". Pamplona - 1.973. Página 195.

existía desde 1.942 y la Ley de Cortes. Esa será al menos la línea de interpretación que aporta el autor de la teoría del caudillaje F.J. CONDE, tres años después de la obra antes citada, y pocos meses después de la Ley de Referendum. En efecto, en Noviembre de 1.945, CONDE publica su "Representación política y Régimen español", en que afirma: "La labilidad de este tipo de auctoritas (sic) (se refiere al caudillaje) estriba en su propia naturaleza, en su vinculación a una situación extraordinaria. La fé en el heroísmo se mantiene a máxima tensión mientras la misión heroica se halla en trance de cumplimiento. Cumplida y rebasada la situación extraordinaria, la tensión decrece y el movimiento emocional de que la creencia se nutre, deriva hacia el cauce de lo cotidiano ... la peculiaridad de esta tercera etapa (se refiere al período 1.942-45) estriba en haber mantenido abiertas dos posibilidades de despliegue, tradición y razón, mientras se acentúa paulatinamente el elemento racional sobre las demás". Y más tarde dirá: "si el Fuero de los Españoles representa el cúmen del principio de racionalización del poder, la nueva ley de 22 de Octubre de este año, denuncia a las claras que la racionalización adopta resueltamente formas democráticas" - (18). Resulta innecesario insistir en el paralelismo de dicha concepción del referendum de la ley del 45, con las tesis de Max Weber respecto al papel de la participación directa en la transformación de la dominación carismática, según fueron expuestas en el epígrafe 2.3.3., y que confirmaría el hecho de someter a votación popular la Ley de Sucesión dos -

(18) CONDE, F.J. - "Representación política y Régimen español". - Madrid 1.945.

años después. Como indica el profesor SANCHEZ AGESTA "el hecho de que esta ley fundamental de Sucesión se sometiera al Referendum, entrañaba la elevación del Referendum como consentimiento de la nación a principio de legitimidad". (19).

En la práctica, sin embargo, dicho proceso de racionalización no pasó de una mera rutinación y normación del caudillaje, pero no se puede decir que se produjese una plena racionalización y constitucionalización del Régimen, ya que se mantuvieron los mismos esquemas de poder. El caudillo mantuvo intactas sus atribuciones, y el modelo de dominación siguió siendo el mismo, ya que la utilización que se hizo de la ley de Referendum en 1.947, tan sólo sirvió para legitimar el régimen vigente a través de la consulta popular, y a la vista de una regularización monárquica del sistema que no se virtualizaría hasta muchos años después. No obstante, a nivel formal sí que sirvió para abandonar la teoría del caudillaje como teoría de legitimación oficial, siendo a partir de entonces sustituida por una nebulosa y compleja justificación, que remitía tanto a la votación de 6 de Julio de 1.947, como al nuevo orden constitucional y la formalización del nuevo estado en "Reino", y todo ello remodelando un nuevo modelo oficial de democracia a la medida de nuestras necesidades, la democracia orgánica.

En efecto, la transformación mencionada de las bases justificadoras del régimen con el consiguiente abandono de la teoría del caudillaje, que se opera entre 1.945 y 1.947, en la medida en que se apoya parcialmente en el voto

(19) SANCHEZ AGESTA, L. - Obra citada. Página 42.

popular de 1.947, abre igualmente la puerta, al menos de modo formal, a la democracia política. Así, las alusiones de Franco a la democracia en cuanto justicia social, son frecuentes, antes y después de esas fechas, sin embargo, las referencias a la naturaleza democrática del régimen, en cuanto participación popular en los asuntos estatales se reducen al Artículo 1º de la Ley de las Cortes e inclusive allí no se precisa la naturaleza de ésta, pues como es sabido, el Artículo 2º de la Ley de Cortes, en su redacción antigua, se limita a enumerar, de manera un tanto caótica, los diferentes cargos que dan acceso a la condición de procurador. Serán, en cambio, en el Artículo 10 del Fuero de los Españoles y la Exposición de motivos de la Ley de Referendum, ambas en 1.945, las primeras ocasiones en que se haga referencia a "Las organizaciones naturales" como vía de la democracia española. Un año después, en Mayo de 1.946, Franco opondrá ya a la "democracia convencional", una "democracia católica y orgánica" (20).

Evidentemente la concepción organicista de la sociedad que late en la idea de democracia orgánica no es nueva, ni mucho menos propia del franquismo. En realidad existen tres grandes corrientes políticas y de pensamiento en que tal idea está presente, e inclusive podría decirse que la democracia orgánica, como alternativa a la democracia liberal y peculiar del franquismo, es fruto de la síntesis de ellas. Se trata concretamente, en primer término, del liberalismo de inspiración krausista. Así, en la crisis del liberalismo español,

(20) "Pensamiento político de Franco". Recopilación de textos de GABRIEL DEL RIO CISNEROS.- Madrid 1.975. Tomo II. Página 454.

encarnado principalmente por ADOLFO POSADA y SALVADOR DE MADARIAGA, la expresión democracia orgánica aparece reiteradamente como complemento al sufragio (21), e inclusive, SALVADOR DE MADARIAGA llega a describir en sus Memorias, una conversación con el General Franco en que impresionado éste con tales concepciones, fué obsequiado con un libro del insigne liberal español respecto al tema (22). En segundo término, - como muestra ELIAS DIAZ, el organicismo de resonancias totalitarias, tiene ámplio eco en la doctrina del fascismo italiano (23) y tendrá su versión española en el punto 6º del programa de Falange Española (24). Por último, la doctrina de la Iglesia, desde el Papa Pío XI, incluía, entre sus puntos centrales, un corporativismo en el plano social, que en el aspecto político se traducía en consonancia, en una cierta democracia orgánica.

Sin embargo, en la coyuntura política del período 1.945-47, será quizás esta última corriente la que mayor peso real tenga en la formación del concepto de democracia orgánica, como alternativa española a la democracia liberal y como base del intento de racionalización política que se in-

(21) LAPORTA, F. - "Adolfo Posada: Política y Sociología en la crisis del liberalismo español".- Madrid 1.974. Página 208.

(22) MADARIAGA, S.-"Memorias".- Madrid 1.974.- Página 531.

(23) DIAZ, E. - "Estado de Derecho y Sociedad Democrática".- Madrid 1.969.- Páginas 55 y 53.

(24) Recuérdese las frases contenidas en el mencionado punto 6º: "Todos los españoles participarán en el Estado, a través de sus funciones familiares, municipales y sindicales".

tenta en ese período (25) y que se prolonga y alcanza su máxima expresión en 1.958 con la Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional. Evidentemente es de sobra conocido que el proceso constituyente no se cierra en dicha fecha, prolongándose hasta 1.966. Sin embargo, si bien es cierto, como se verá más adelante, que en dicho proceso es norma general su ausencia de planteamiento a largo plazo, quizá sea el lapso 1.945-58 el que responda en mayor medida a una línea evolutiva congruente, que se cierra con la Ley de Principios Fundamentales. Valga en este aspecto, una cita del General Franco en 1.957: "Lo que en este orden constitucional y básico quede por instituir, es ya muy poco" (26).

De este modo, participación directa y democracia orgánica aparecen ligadas en el nuevo período que se inicia en 1.945, y marcharán unidas durante el resto del franquismo, bien que su combinación teórica sea hartamente dudosa. El General Franco, lo justificará en el año 1.962, calificando al Referendum como un complemento de la democracia orgánica (27), pero dicha afirmación parece tener un carácter más político que doctrinal. En verdad, la democracia orgánica parte de una concepción de la sociedad, que intenta ser superadora del individualismo liberal, ya representativo, ya demo-

(25) "La Ley de Sucesión entraña un momento de cristalización jurídica formal del proceso constituyente".- SANCHEZ AGESTA, L. - Obra citada. Página 41.

(26) FRANCO, F. - Declaraciones al New York Times. 19-3-57; en la recopilación anteriormente citada. Página 389.

(27) "A ello oponemos nosotros la democracia orgánica ... y aún tenemos más: existe en nuestra legislación básica, la institución del Referendum ...". Valencia 18-3-1962. FRANCO, F. - Obra citada. Página 463.

crático. Sin embargo, dicha contradicción encuentra su razón de ser en la ambivalencia constitucional del franquismo, que pretende ser, ante todo, (como se verá a continuación) respuesta a la coyuntura política del momento.

4.2.1.2. COYUNTURALES.

Como se viene de describir, la participación directa de tipo referendario, si no debe su razón de ser a una coherencia constitucional de ordenación del poder, sí que al menos existe una cierta sintonía entre algunos de los presupuestos ideológicos del franquismo (antiparlamentarismo autoritario y teoría del caudillaje) o una concatenación histórica, que no teórica, con el otro gran presupuesto ideológico, y legitimador, a nivel formal, la democracia orgánica. Sin embargo, son ante todo factores coyunturales, los que mueven a la publicación de todas y cada una de las Leyes Fundamentales y no es posible pensar en una estrategia de conjunto, como principio de explicación de tales normas. Como dice R. - ARIAS SALGADO, se trata de "un proceso constituyente subordinado en su efectiva realización a la conveniencia política - de la coyuntura internacional" (28). Dicha perspectiva, por otra parte, es hoy tan generalizada, salvo extrañas apreciaciones, fundamentalmente de carácter ideológico, que no parece necesario insistir en este punto. Se trata aquí tan solo de intentar interpretar a la luz de factores coyunturales, -

(28) ARIAS SALGADO, R. - "Polémica sobre la interpretación de las Leyes Fundamentales"; en - Sistema nº 5, página 93.

no tanto las Leyes Fundamentales en su conjunto, como la concreta institución del Referendum. En este sentido, bien que el Referendum aparece en las Leyes Fundamentales en los tres momentos ya mencionados, parece que es posible sin demasiado esfuerzo centrarlo en relación a dos contextos: en 1.945-47 como intento de legitimar el régimen ante el nuevo sesgo de la coyuntura internacional, y en 1.966 como medio de adaptación del régimen ante la nueva situación social de España. - Veamos separadamente.

A. La Ley de Referendum de 1.945 y el Referendum de 1.947.

A comienzos de 1.945, como es sabido, el régimen pasa por los momentos más difíciles de su historia. En una situación interna todavía no demasiado firme, la situación internacional se inclina definitivamente en favor de las tropas aliadas, lo que comporta una unificación de los grupos republicanos en el exilio, que ven - llegado el momento de reclamar las riendas del país, - así como una reaparición de los núcleos monárquicos en torno a Don Juan de Borbón. Así, las Conferencias de - Yalta y Postdam, la creación de la Agrupación de Fuer--zas Armadas de la República Española (29) y el Manifies--to de Laussanne, se agolpan sobre el régimen en el escaso período de 6 meses. En todas ellas está presente la idea de iligitimidad de un régimen, cuya única razón de

(29) DE LA CIERVA, R. - "Historia del franquismo".- Barcelo--na 1.975.- Página 290.

ser, ha sido la fuerza de las armas, razón de la que llega inclusive en los primeros momentos a hacer gala (30). No es por tanto de extrañar que los dos sectores que pretenden usufructuar la presión de las potencias aliadas, sean dos sectores que ante todo se recaban de eso, de su legitimidad, frente a la ilegitimidad y represión del régimen del General Franco. Ello impone un remodelamiento gubernamental, que da entrada a grupos del catolicismo tradicional ligados a la jerarquía eclesiástica, y se lleve a cabo un remozamiento de la fachada constitucional, mediante tres nuevos textos legislativos: Fuero de los Españoles, Ley de Referendum y Ley de Sucesión. Se suele destacar la importancia de la primera, el Fuero de los Españoles, y en menor grado la Ley de Sucesión, en tanto que se desprecia la Ley de Referendum, que suele pasar inadvertida, cuando en verdad juega igualmente un papel fundamental.

En efecto, en la inmediata postguerra que se vive, en el segundo semestre de 1.945, el régimen político español aparece ante el resto del mundo, como un régimen - falto de legitimidad, mantenido tan solo por la violencia. Al segundo aspecto se dá respuesta con el Fuero de los Españoles, que con independencia de su virtualidad -

(30) Véase, entre los muchos documentos que se podrían citar en esa línea ideológica, la carta enviada por FRANCO, - en Enero del 44, a Don Juan de Borbón, y que reproduce DE LA CIERVA en la obra citada, página 272.

real, representa una declaración de derechos en cierto modo homologable con la de los restantes países europeos; en cuanto a la ausencia de legitimidad, se recurre al instrumento que, además de concordar con las teorías en boga (véase epígrafe anterior), estaba siendo utilizado en dos de los tres países cuyo sistema político se había visto sustancialmente alterado por el final de la guerra, y que se veían gobernados por gobiernos de hecho y no de derecho: Alemania, Francia e Italia. En efecto, con la excepción de Alemania, donde su situación política y los recientes antecedentes plebiscitarios del nazismo invalidan la participación directa como fuente de legitimación, los otros dos países utilizan el referendum como punto de partida de los nuevos regímenes que se instauran. No parece pues tan sólo coincidencia que la convocatoria en Francia del Referendum de 1945 (Ordenanza de 17 de Agosto de 1945) anteceda en dos meses a nuestra Ley de Referendum, o que el Referendum de 17 de Junio de 1947 fuese precedido de los referendums de 5 de Mayo de 1946 y 13 de Octubre de 1946 en Francia y de 2 de Junio de 1946 en Italia.

De este modo la Ley de Referendum, cuyo contenido será analizado más adelante, aparece como una Ley de carácter liberal, que, si bien otorga la iniciativa de la consulta popular al Jefe de Estado, incide sobre un texto previamente elaborado por las Cortes, y parece destinada ante todo a aprobar las "Leyes de especial trascendencia", lo que podría entenderse como Leyes de rango constitucional, pues por el momento no existía el concepto de Leyes Fundamentales. Igualmente la Ley

de Sucesión aprobada por el Referendum de 1.947, según queda dicho en el epígrafe anterior, supone el intento de legitimar formalmente el nuevo régimen, ante la presión interior y exterior, sobre la base de una cierta homologación con los países mencionados. Tres elementos de dicho texto parecen confirmarlo: en primer término su aprobación mediante votación popular, figura formalmente de estricta ortodoxia democrática y por otro lado paralela a las que se venían de celebrar en Francia e Italia; en segundo lugar, el reconocimiento de la forma monárquica de gobierno, todavía ampliamente extendida por Europa, que enlazaba con la tradición española (recuérdese la frase "que de acuerdo con su tradición" del Artículo 1º de la ley que se sometía a votación) y que suponía una indudable base de legitimación; por último, la calificación de ciertas leyes como fundamentales, a las que se confiere una especial rigidez al exigirse un referendum para su modificación y que por tanto, aparecen con un cierto carácter constitucional.

Evidentemente, como es sabido, dicha transformación no llegó a modificar sustancialmente los esquemas del poder, y la propia consulta popular fué en importantes aspectos manipulada, pero sería erróneo considerar que no alcanzó en cierto grado los objetivos buscados (31), así el 10 de Febrero de 1.948 (ocho meses -

(31) RICARDO DE LA CIERVA dice al respecto: "Franco, mientras tanto, ha reafirmado sus apoyos internos y ha proseguido, aun bajo presión exterior, su proceso de institucionalización mediante la Ley de Sucesión...." en obra citada, página 203.

después del Referendum) Francia reabre sus fronteras con España, y dos años después, sin que haya variado un ápice el modelo institucional, las Naciones Unidas cancelan los acuerdos tomados en 1.946.

B. La Ley Orgánica del Estado.

Totalmente diferentes son los condicionantes que culminaron con la aprobación de la Ley Orgánica del Estado, pues si el primer período del Régimen de Franco se caracteriza por el intento de encontrar un puesto en la nueva configuración de la sociedad internacional, sobre la base de una forzada y aparente institucionalización, ésta puede darse por culminada en 1.953 con la firma del Concordato y del Tratado de Amistad con los EE.UU., fecha a partir de la cual comienza un proceso de reafirmación, interior, basado en un acelerado crecimiento económico.- "Crecimiento tumultuoso y contradictorio" (32) en los primeros momentos, el plan de estabilización y la Ley de Principios del Movimiento Nacional intentan ser su cristalización. Tal es el sentido de las declaraciones de Franco al New York Times anteriormente mencionadas, en el sentido de que es muy poco lo que queda por instituir en el aspecto institucional "y previos los trámites naturales de información pública y deliberación en las Cortes, será sometido en un futuro muy próximo a la Nación", fruto de lo cual será el carácter inalterable de los Principios del Movimiento Nacional. Sin embargo, como muestra

(32) SOLE TURA, J. - "Introducción al régimen político español".- Barcelona 1.971.- Página 35.

SOLE TURA, el nuevo estadio de desarrollo exigía "nuevos cauces institucionales de comunicación" entre los grupos socialmente hegemónicos y la escena política" - (33) cuyo fruto sería un nuevo texto constitucional, - que respetando las líneas maestras del esquema precedente forjado en la década de los 40, implantaba en Es paña un texto constitucional moderno, en cuanto acoplado a las exigencias del capitalismo avanzado (34).

No obstante, no se trata aquí tanto de examinar los factores que abocaron a la publicación de la Ley - Orgánica del Estado, como el papel jugado por el Referendum en dicha coyuntura. En este aspecto, parece primordial el hecho mismo de su aprobación mediante votación popular que "permitió la legitimación plebiscitaria de este nuevo marco institucional mediante el Referendum del 14 de Diciembre de 1.966". Por otro lado, - en cuanto al contenido del mencionado texto constitucional, bien que en relación al Referendum tan sólo - aparezca en tres ocasiones, sí que son éstas enormemen

(33) SOLE TURA, J. - Obra citada. Página 41.

(34) Al emplear el calificativo de "moderno" no se quiere decir aquí homologable con el de los restantes países europeos. Sin embargo, es preciso destacar el indudable carácter modernizador de la Ley Orgánica del Estado, que bien que frustrada por su desarrollo legal - posterior, abrió de principio amplias perspectivas a un posible desarrollo político, como lo muestra la - abundancia de trabajos sobre dicho tema a partir de - dicha fecha. Véase la bibliografía recogida en DE ESTEBAN, J. - "Desarrollo político y régimen constitucional español. Sistema nº 2".

te significativas. Las dos primeras aparecen en el título II dedicado al Jefe del Estado: la primera para reiterar la condición del Referendum en cuanto prerrogativa exclusiva del Jefe del Estado, si bien con la importante limitación de que cuando éste no sea preceptivo deberá mediar dictámen del Consejo del Reino. Más significativa parece la referencia al Referendum en el Artículo 65 al establecer que una ley aprobada por Referendum no podrá ser objeto de recurso de contrafuero. Evidentemente dicha afirmación no es mas que la consecuencia lógica del párrafo 1º de dicho Artículo en que se establece la posibilidad de que el Consejo Nacional promueva Recurso de Contrafuero antes del Referendum, pero es preciso llamar la atención en dos aspectos: - por un lado el limitado carácter de la posibilidad de contrafuero establecida en el mencionado párrafo 1º - del Artículo 65 en el que interviene tan sólo el Consejo Nacional (35), pero especialmente el taxativo enunciado del último párrafo del mencionado artículo, reiterado por el Artículo 3º 3 de la ley reguladora del recurso de contrafuero: "no pueden ser objeto de recurso las leyes aprobadas por Referendum nacional" y que constituye un evidente reconocimiento de la supremacía de la voluntad popular.

(35) Basta comparar los Artículos 60 y 65 de la Ley Orgánica del Estado.

4.2.2. ASPECTOS JURIDICOS DE LA PARTICIPACION DIRECTA;
VARIEDADES.

Básicamente la actual normativa de carácter fundamental recoge de modo expreso dos variantes de Referendum: el referendum obligatorio para la reforma de las Le---yes Fundamentales y el referendum discrecional en favor - del Jefe del Estado, para los proyectos elaborados por las Cortes, a las que es preciso añadir la posibilidad de referendum praeter constitucional.

Es preciso, no obstante, reiterar aquí la diferente situación de la institución referendaria en los diferentes momentos del proceso constituyente del régimen actual, máxime si se tiene en cuenta que la ley que de modo particular regula el Referendum es la ley de 22 de Octubre de 1.945, texto que no ha sido modificado desde que se promulgó.

- a) En 1.945, cuando las Cortes no son todavía órgano legislativo, pues no podían aprobar las leyes y no existe el concepto de Ley Fundamental, la Ley de Referendum aparece como un medio de legitimar e institucionalizar el régimen abriendo paso a la posibilidad de - que ciertas leyes de especial trascendencia puedan -

ser sometidas a votación popular (36). Como queda dicho más atrás, el Referendum de 1.947 reitera dicha naturaleza jurídica al someter por primera vez a votación popular la ley que proclama la naturaleza de Leyes Fundamentales y las enumera.

b) A partir de 1.947, bien que sin reformar la letra de la Ley de Referendum, queda ésta sensiblemente modificada. En efecto, al establecerse el concepto de Ley Fundamental y desgajarse el referendum constitucional del Artículo 10 de la Ley de Sucesión, del enunciado general de la Ley de Referendum, éste queda como una facultad residual del Jefe del Estado de neto carácter plebiscitario. Basta para ello deducir "a contrario" las posibilidades políticas de dicha institución de cara a la creación de derecho:

- no cabe considerarlo como un procedimiento de legislación popular, pues la iniciativa corresponde al Jefe del Estado,
- tampoco cabe considerarlo como referendum de arbitraje destinado a evitar las posibles disfuncionalidades legislativas de las Cortes, pues éstas no disponen de facultades legislativas,

(36) No se trata de una mera redundancia en relación a la Ley del 45 el decir que su objeto era la aprobación de leyes de especial trascendencia, frase que emplea su propio Art. 1º, sino de aquellas de especial trascendencia para la legitimación e institucionalización del régimen, es decir, un gérmen del régimen pseudoconstitucional, que se reconocerá dos años después.

- por último, no puede ser considerado como una atribución del poder legislativo al Jefe del Estado por vía distinta al de la representación popular, ya que además de que se exigía la participación de las Cortes ("los proyectos de ley elaborados por las Cortes" dice el último párrafo del Artículo 1º de la ley examinada) el Jefe del Estado disponía de la potestad de dictar leyes de prerrogativa, en base a las leyes de 30 de Enero de 1.938 y 8 de Agosto de 1.939.

Hay que concluir, por tanto, que el Referendum - de la ley de 1.945, tras la aprobación de la Ley de Sucesión, queda convertido en verdadero Plebiscito para determinadas leyes que, sin ser fundamentales, el Jefe del Estado consideraba preciso una especial adhesión, tanto por motivaciones objetivas, como, sobre todo, por razones de coyuntura política.

- c) Por último, la aprobación de la Ley Orgánica, - pseudo-constitucionaliza el Régimen, en especial respecto a la figura del Jefe del Estado, que aparece desde entonces con unos contornos jurídicos más precisos (separación Jefe de Estado - Jefe de Gobierno; delimitación de sus funciones; - regulación del refrendo y de las facultades consultivas del Consejo del Reino, etc.), aspecto -

de especial relevancia en relación al Referendum, pues según se indica en líneas atrás, dicha institución aparecía con un claro sentido plebiscitario en favor del Jefe del Estado.

Igualmente, aunque respetando de nuevo el texto - de 1.945, o más precisamente porque no lo modifica, dió pie a la especulación respecto a la posibilidad de Referendum legislativo, sin mediar - aprobación de las Cortes y de "Referendum praeter constitucional de efectos prospectivos", abogado, en principio, por HERRERO MIÑON (37) en base al - principio monárquico, y recientemente reiterado - por otros autores y sectores políticos como instrumento para salir del "impasse" político a que había conducido la reforma patrocinada por el Gobierno Arias Navarro. Veamos separadamente las posibilidades y procedimientos fijados a partir de la Ley Orgánica del Estado.

A. Referendum constitucional.

En principio, según quedo establecido por - el Artículo 10 de la Ley de Sucesión para la derogación o modificación de las Leyes Fundamentales, será necesario además del acuerdo de las Cortes - el Referendum de la Nación.

(37) HERRERO MIÑON, M. - "El principio monárquico". - Madrid 1.972. Páginas 107 y ss.

Con ello, las Leyes Fundamentales introducían, bien que forzosamente, uno de los mecanismos esenciales a todo sistema constitucional: el de un procedimiento de reforma que "superase la contradicción dialéctica determinada de una parte, por el deseo de dar a la constitución, en cuanto Ley Fundamental, un carácter duradero y permanente, y por otra parte ... permita a la constitución adaptarse a los imperativos y necesidades que la realidad y la historia imponen" (38). En este sentido el Referendum, que aparece primordialmente como una manifestación del poder - constituyente y correlativamente como instrumento de reforma constitucional, es incorporado a las Leyes Fundamentales como el mecanismo idóneo para su constitucionalización formal.

Sin embargo, tal y como queda configurado a partir de la Ley de Sucesión, y más tarde con la Ley Orgánica, - dicha constitucionalización formal, mediante el reconocimiento del procedimiento referendario de reforma, presenta ciertas ambivalencias en base a dos extremos: por un lado, por el hecho de que el General Franco conservase el poder constituyente originario, lo que parece difícil de compatibilizar con el régimen constitucional de reforma - de las Leyes Fundamentales que se establece en el Artículo 10 de la Ley de Sucesión. En segundo lugar, la contro-

(38) TIerno GALVAN, E. - "La reforma constitucional" en "Las reformas urgentes de FIGUERO, J; - BASELGA, A. y MADARIAGA, C." - Madrid 1.976. Página 30.

vertida declaración de inalterabilidad de los Principios del Movimiento Nacional, reiterada por el Artículo 3º de la Ley Orgánica del Estado. Dichas ambivalencias eran - tan sólo superables cuestionando el carácter constitucional de las Leyes Fundamentales en tanto subsistiesen ambas circunstancias, las cuales, por otro lado, pueden interpretarse como estrechamente ligadas.

Por un lado, en tanto persistiese el poder constituyente del General Franco, del que no renunció en ningún momento, era contradictorio atribuir al pueblo la facultad de reforma, pues como pone de manifiesto el profesor TIERNO GALVAN la reforma constitucional, no es mas - que el reverso de la moneda de un poder constituyente - originario y democrático (39). Ciértamente, dicho punto de vista, no es compartido por ámplios sectores de la - doctrina, entre los que merece destacarse el profesor - SANCHEZ AGESTA (40) y el profesor FERNANDEZ CARVAJAL (41) que ven en la Magistratura extraordinaria de la Jefatura del Estado un poder constituyente de creación y no de modificación. Personalmente, en cambio, no creo que estuviere en el ánimo del General Franco, prescindir de tal facultad, ni existen datos objetivos para probarlo, en - tanto que en sentido contrario se puede mencionar, tanto

(39) TIERNO GALVAN, E. - Obra citada. Página 31.

(40) SANCHEZ AGESTA, L.- "Derecho constitucional comparado". Madrid 1.973. Página 475.

(41) FERNANDEZ CARVAJAL, R. - "La Constitución Española".- Ma
drid 1.969. Página 6.

el discurso de presentación de la Ley Orgánica en las Cortes (42) como la alocución radiotelevisada del Jefe del Estado pocos días después (43), reiterando en una y otra ocasión el carácter discrecional de la su-
misión del proyecto de Ley Orgánica a votación popu-
lar, y atribuyendo dicha decisión a conveniencia polí-
tica, más que a trabas jurídicas, a pesar de que sig-
nificaba la reforma más en profundidad que se ha he-
cho de las Leyes Fundamentales (44).

En este contexto igualmente hay que entender la declaración de inalterabilidad "por su propia natura-
leza" de los Principios del Movimiento Nacional. En -
efecto, desde una perspectiva jurídico-constitucional

-
- (42) "Plénamente consciente de mi responsabilidad ante -
Dios y ante la historia, y haciendo uso de la facul-
tad que me confieren las leyes de 30 de Enero de -
1.938 y 8 de Agosto de 1.939, os pido vuestro consen-
so o acuerdo respecto al presente proyecto de Ley Or-
gánica". Discurso de S.E. el Jefe del Estado en se-
sión extraordinaria de las Cortes Españolas del día
22-11-66 en "Nueva Constitución", Servicio de Publi-
caciones del Ministerio de Información y Turismo. Pá-
gina 53.
- (43) "Me bastaba el derecho del que salva a una sociedad,
y la potestad que me conceden las leyes para la pro-
mulgación de la ley ..." Pensamiento político de Fran-
co, página 406.
- (44) A mayor abundamiento el procedimiento parlamentario,
seguido para la aprobación por las Cortes de la Ley
Orgánica parecen reiterar el dudoso carácter de la -
técnica de reforma constitucional utilizado en aque-
lla ocasión.

parece claro que hay que entender como dudosamente constitucional una cláusula de irrevocabilidad tan ámplia como la contenida en los Principios del Movimiento, siendo muchos los intentos para explicarla. Así, se les suele negar a dichos Principios carácter jurídico, y por tanto, modificabilidad con arreglo a técnicas jurídicas; otros, se limitan a declarar nula la prescripción contenida en el Artículo 1º de la Ley de Principios por entenderla contradictoria con el resto del ordenamiento en la medida en que declara irrevocables unos Principios que constituyen la síntesis de las revocables Leyes Fundamentales; otros, por último, sin afán de agotar el tema, entienden que, puesto que lo permanente e inalterable son los Principios y no la Ley que así lo declara, éstos podrían modificarse mediante una revisión múltiple (45). Sin embargo, es posible igualmente, interpretar la permanencia e inalterabilidad de los Principios Fundamentales, ligándolos a la titularidad por el General Franco del poder constituyente que se viene de mencionar. En efecto, el Artículo 1º de la Ley de Principios los declara permanentes e inalterables "por su propia naturaleza", sin explicitar cual sea esa peculiaridad. Comparando esa especial naturaleza de la Ley de 1.958 con las restantes Leyes Fundamentales, parece que en ella se sintetiza la voluntad creadora del anterior Jefe de Estado, lo cual se ve corroborado por su procedimiento de elaboración como

(45) Sobre las diferentes actitudes, tanto favorables a la reforma de los Principios como las tesis contrarias o eclécticas, véase ESTEBAN et ALII "Desarrollo político y Constitución Española". - Barcelona 1.973. Páginas 477 y ss.

ley de prerrogativa. Es por tanto, en función de ese carácter (el ser expresión de la voluntad del General Franco), de donde se deduce su inalterabilidad. En efecto, - desde la lógica del sistema instaurado por el General Franco, y en tanto mantuviese el poder constituyente originario, se podía modificar lo accesorio pero no los principios. Sin embargo, ocurridos los hechos sucesorios y desaparecida, por tanto, la Jefatura del Estado en cuanto magistratura extraordinaria, desaparece la posibilidad de reforma constitucional de carácter excepcional, alcanzando su pleno vigor el Artículo 10 de la Ley de Sucesión, para el que no parecen existir límites, pues como dice HERRERO MIÑON, desde una perspectiva constitucionalista "no parece existir una supraconstitucionalidad de la Ley de Principios del Movimiento Nacional" (46).

No obstante, quedaría pendiente un último problema; el de si alcanzada la plena constitucionalización del régimen, al desaparecer la Jefatura del Estado extraordinaria, y las facultades exorbitantes y distorsionantes del sistema constitucional establecido por las Leyes Fundamentales, era posible, desde un enfoque jurídico, aplicar la técnica de la reforma constitucional. En efecto, desde un plano formal la revisión de las Leyes Fundamentales habría de pasar por el procedimiento fijado en el Artículo 10 de la Ley de Sucesión, sin embargo, en función del contexto político de la consulta popular, no sería tanto introducir modificaciones en la normativa cons

(46) HERRERO MIÑON, M. - Obra citada. Página 95.

titucional, como legitimar democráticamente un régimen, cuyo fundamento, por encima de las apariencias forjadas a partir de 1.947, no residía en el sufragio, tratándose en verdad de un plebiscito constituyente.

B. Referendum legislativo.

El referendum legislativo, que según hemos visto fué introducido con carácter general para las leyes de especial trascendencia e interés público, quedó configurado a partir de la Ley Orgánica del Estado, Artículo 7º, como una atribución del Jefe del Estado para aquellos proyectos de ley de carácter ordinario a que se refiere el Artículo 1º de la Ley de Referendum. Podría ser, por tanto, calificado como un referendum legislativo-facultativo, a instancias del Jefe del Estado, de clara significación plebiscitaria desde un punto de vista político, según se indica en líneas anteriores. Por último, en esta caracterización jurídica del referendum contenido en la Ley del 45, sorprende el criterio de FERNANDEZ CARVAJAL, que lo califica de consultivo y no decisorio (47).

Sin embargo, el tema jurídico de carácter polémico en torno a esta variedad del referendum, no lo ha sido tanto su naturaleza jurídica como el procedimiento a través del cual había de llegarse a la adopción de la decisión de convocar un referendum. Dos son, en este as

(47) FERNANDEZ CARVAJAL, R. - Obra citada. Página 14.

pecto, los problemas que hay que separar: por un lado el ámbito de la prerrogativa del Jefe del Estado, y - por otro, el procedimiento que ha de seguir la decisión propiamente dicha de convocar un referencum.

En el primer aspecto, según quedó indicado páginas atrás, la polémica vino provocada por la modificación del Artículo 12 de la Ley de Cortes, en tanto - permanecía invariable el texto de la Ley de Referendum. Así, mientras que según la antigua redacción de la Ley de Cortes, éstas preparaban y elaboraban las - leyes, y por tanto los proyectos de ley susceptibles de referendum, sólo podían ser "elaboradas por las -- Cortes", a partir de 1.967 las Cortes elaboran y - aprueban. El problema reside entonces en precisar el alcance de la prerrogativa del Jefe del Estado para - convocar Referendum legislativo, en cuanto si es legalmente posible someter a referendum una ley discutida, pero no aprobada por las Cortes.

Varios son los argumentos que respaldan la respuesta afirmativa, de los que se destacarán aquí tan sólo los más significativos.

- En primer término, el hecho de que en la amplia reforma que se hizo de las Leyes Fundamentales con - motivo de la Ley Orgánica, se respetara íntegramente el Artículo 12 de la Ley de Referendum, no puede ser calificado de mera omisión del legislador ,

sino que como ha puesto de manifiesto el profesor SANCHEZ AGESTA (48) parece responder a una intención consciente.

- En segundo lugar, la exégesis del Artículo 1º de la Ley de Referendum y el Artículo 7.c) de la Ley Orgánica así parece confirmarlo al emplear los términos "Proyecto de Ley" que en nuestra nomenclatura jurídica tiene un significado preciso y hace referencia a los proyectos elaborados por el Gobierno antes de su aprobación por las Cortes, frente a las proposiciones de ley, emanadas de la propia Cámara (véase Artículo 15 de la Ley de Cortes) y las leyes aprobadas, o simplemente leyes para referirse a aquellos proyectos o proposiciones de ley una vez aprobados en la Cámara (véase, Artículo 17 de la Ley de Cortes y Artículo 10.c) de la Ley Orgánica).
- A mayor abundamiento la naturaleza política del referendum previsto en los Artículos 1º, de la Ley de 1.945, y 7º, de la Ley Orgánica, parece reiterar este criterio. En efecto, a la vista del preámbulo de la Ley de Referendum, la consulta popular tiene como fin "garantizar a la Nación contra el desvío que la historia política de los pue

(48) SANCHEZ AGESTA, L. - "¿Un referendum?, en YA del 25 de Abril de 1.976.

blos viene registrando de que, en los asuntos de mayor trascendencia o interés público la voluntad de la Nación pueda ser suplantada por el juicio de sus mandatarios". Pues bien, a tenor de dicho enunciado el referendum parece ir destinado a impedir dicha suplantación en relación a los proyectos del Gobierno, ya que las proposiciones de ley emanadas de la Cámara no pueden ser objeto de votación popular, y dicha función sólo puede cumplirse adecuadamente sustituyendo a las Cortes en su tarea de aprobación de normas, o como dice el profesor GONZALEZ NAVARRO, mediante "una devolución pura y simple de la potestad legislativa del pueblo" (49), ya que si fuera precisa la previa aprobación "parlamentaria", el pueblo se vería sustraído de pronunciarse; frente a ello, el Jefe del Estado, que personifica la Soberanía Nacional, puede recabar a la comunidad nacional para que se pronuncie respecto a tales cuestiones legislativas, con su adhesión al proyecto.

En cuanto a los elementos que configuran la decisión referendaria, son tan sólo dos: por un lado la decisión discrecional del Jefe del Estado (Artículo 7º de la Ley Orgánica); por otro, el informe preceptivo no vinculante del Consejo del Reino (Artículo 10 de la Ley Orgánica).

(49) GONZALEZ NAVARRO, F. - "La sanción de la Ley de Derecho español", en Boletín Informativo de Ciencia Política nº 13/73. Página 164.

C. Referendum praeter constitucional.

La tercera modalidad de referendum que se ha creído ver, sino directamente en las Leyes Fundamentales, sí en una interpretación extensiva de diversos textos, es el denominado Referendum praeter constitucional. Frecuentemente defendido desde diversas perspectivas en la primavera de 1.976, intentando dotar de argumentos al Gobierno Arias para llevar adelante su reforma, en verdad su primera elaboración corresponde a Miguel Herrero Miñon, en el trabajo ya mencionado "El principio monárquico".

Básicamente, el punto de partida del autor mencionado, descansa en el tema en torno al cual construye su obra y que le sirve de título: el principio monárquico, como base de legitimación de la futura monarquía (por entonces) configurando ésta con carácter cesarista y plebiscitario y explicitada a nivel constitucional en el Artículo 6º de la Ley Orgánica del Estado: "El Jefe del Estado personifica la Soberanía Nacional". Dicho referendum en virtud de su carácter "aconstitucional", no necesitaba atenerse al procedimiento establecido en el Artículo 10. e) de la Ley Orgánica, respecto al informe preceptivo del Consejo del Reino, el contenido de la consulta que podría no versar sobre proyectos de ley, y el valor de sus resultados que no tendrían carácter decisorio.

El razonamiento de Herrero es de indudable brillantez, sin embargo, personalmente no me parece enteramente defendible desde una perspectiva jurídica. En efecto, el referendum celebrado al margen del texto constitucional y por encima de éste, es sin duda, una posibilidad ajena al propio texto, en especial - cuando el propio régimen no descansaba en unas bases propiamente constitucionales. Los argumentos que traza Herrero tenían plena validéz en tanto en cuanto - el régimen en vigor no era un régimen constitucional sino principalmente carismático-plebiscitario, y en cuanto tal, la consulta popular así celebrada sería, primordialmente, un plebiscito. Sin embargo, desde - el momento de la regularización constitucional del - régimen, parece bastante débil la apoyatura constitucional de Herrero para considerar la monarquía instaurada como expresión del principio monárquico y no como una monarquía constitucional, y en consecuencia igualmente difícil parece la tesis del referendum - praeter constitucional.

4.2.3. LA PRACTICA REFERENDARIA DURANTE EL REGIMEN DE
FRANCO.

Como es sabido, el régimen político del General Franco, ha recurrido en dos ocasiones a la consulta popular referendaria para aprobar la Ley de Sucesión en 1.947 y la Ley Orgánica del Estado en 1.966. Respecto a la naturaleza de ambas consultas, cuyo objeto primordial era la legitimación plebiscitaria del régimen y de sus transformaciones, no parecen existir dudas, y por otro lado, fueron ya examinadas en epígrafe anterior. Se trata aquí tan sólo de examinar en detalle los diferentes elementos que configuran ambas consultas, a fin de precisar sus entornos. Por otro lado, bien que evidentemente existieron diferencias en la puesta en marcha de ambas consultas, éstas fueron las mínimas indispensables, en tanto que una como otra cuentan con una estructura análoga que las caracteriza en concreto como plebiscitos (50), según la tipología aquí elaborada. En este punto no parece, por tanto, demasiado clara la distinción establecida por MARTINEZ CUADRADO, único autor que, desde una perspectiva empírica, se ha ocupado públicamente de las dos consultas referendarias del régimen, al calificar al primero como plebiscitario, en tan-

(50) Al decir en concreto, se quiere con ello ratificar su carácter plebiscitario, puesto de relieve en epígrafes anteriores al examinar el papel del referendum en la configuración institucional del franquismo.

to que denomina a la consulta popular del 66 como referendum de orientación (51). En efecto, según se puso de manifiesto en epígrafes precedentes, tanto una consulta como otra, tienen un carácter predominantemente decisorio y metajurídico - con independencia de su formalización jurídica como referendum, e igualmente uno y otro, en su puesta en práctica, responden a esa característica principal. Es por esta razón, - que en el presente epígrafe no se establece distinción de - principio entre ambas, siendo analizadas en paralelo en relación a tres aspectos: regulación jurídica de la campaña; desarrollo de la misma, y resultados.

A. Regulación Jurídica.

En relación al marco jurídico general en que se - desarrollan las dos votaciones referendarias, no parece necesario destacar la ausencia, tanto en uno como en - otro caso, de las garantías mínimas para el desarrollo normal de la consulta. Basta recordar en este sentido , la inexistencia de los derechos de reunión, asociación, y manifestación políticas, que tanto en 1.947 como en - 1.966 estaban legalmente prohibidos. Igualmente es de - destacar la prácticamente inexistencia de libertad de - prensa en ambas consultas, ya que si este extremo parece evidente a la Ley de Prensa, publicada en plena guerra civil (22 de Abril de 1.938) en vigor en 1.947, en la votación de 1.966 la Ley Fraga y el gran paso adelan

(51) MARTINEZ CUADRADO, M. - "Representación. Elecciones. - Referendum" en "La España de los años 70". Volumen III. Madrid 1.974. Páginas 1.419 y ss.

te que significó, se encontraba recién aprobada, con tan sólo ocho meses de vigencia. Se trata por tanto, en un caso como en otro, de un factor importante, que se tradujo en una campaña general en favor de la respuesta afirmativa, con la excepción del monárquico ABC en el referendun de 1.947, que se abstuvo de hacer propaganda en tal sentido, y de la Revista Cuadernos para el Diálogo en la consulta de 1.966, que en su número de Diciembre de 1.966 publicó una carta colectiva dirigida al Jefe del Estado, solicitando un replanteamiento del tema.

En cuanto al desarrollo concreto del referendun, - fué regulado en sendas ocasiones con disposiciones "ad hoc" (Decreto de 8 de Mayo de 1.947, y Orden de la Presidencia del Gobierno de 20 de Junio de 1.947 en el primer referendun, y Decreto de 21 de Noviembre de 1.966, y Orden de 29 de Noviembre de 1.966 para el referendun sobre la Ley Orgánica). En uno y otro caso, las normas de organización son muy similares, remitiendo en gran medida a la Ley Electoral de 1.907, con las precisiones necesarias en razón del nuevo contexto y de la naturaleza de la consulta.

Asi, el voto se establece como obligatorio, remitiéndose a las restricciones a la condición de elector - contenidas en el Artículo 3º de la Ley de 8 de Agosto de 1.907, asi como al Artículo 64 en relación a las sanciones aplicables a los que incumpliesen con la obligación de votar. Igualmente se declaran aplicables las disposiciones relativas a la composición de la Junta Central y Juntas provinciales y municipales del censo.

En dos aspectos en cambio, de especial relevancia, se modifican las prescripciones de 1.907. El primero, en relación a la materialidad del acto del voto, al establecerse la posibilidad del voto de los transeúntes sin las debidas garantías, que conduciría, en un caso como en otro, según críticas de la oposición, a que en algunas circunscripciones fuese superior el número de votantes que el de electores (52). Igualmente, suprimida la cédula personal de identificación, y no instaurado todavía en 1.947 el Documento Nacional de Identidad, la Orden de 20 de Junio de 1.947 preveía, entre los procedimientos de identificación ante la mesa electoral, la presentación de "la tarjeta blanca de abastecimientos, que sería contraseñada" a fin de evitar, según se dijo oficialmente, la duplicidad del voto. Con independencia de su funcionalidad real, el hecho de que dicha tarjeta fuese contraseñada, fué igualmente una presión que compulsaba a votar.

El segundo aspecto en que se modifica la normativa de 1.907, es en lo referente a la composición de las mesas electorales, extremo éste enormemente significativo, ya que afecta a las garantías de veracidad del escrutinio. En un caso como en otro, las mesas estarán compuestas por: Presidente, dos Adjuntos y los que soliciten ser interventores en número no superior a dos. Sin embargo, su designación se hace por procedimientos que no re-

(52) Si bien dicho dato no es comprobable empíricamente, -- pues prácticamente no hubo impugnaciones, sí que puede apreciarse, a nivel global, un censo electoral superior en los días siguientes a la votación, por referencia a las cifras publicadas días antes por la Prensa.

presentan las garantías precisas para su imparcialidad. Así, según el Decreto de Mayo del 47, el Presidente y los adjuntos eran designados de listas elaboradas a tal efecto, en los tres apartados siguientes:

- Poseer título académico o profesional, y ser propuesto por los Colegios Oficiales ó Colegios Profesionales.
- Hallarse afiliado a la Organización Sindical, y ser propuesto por la Delegación Sindical correspondiente.
- Figurar inscrito en el censo de vecinos, y ser propuesto por la Alcaldía.

Como se puede comprobar, con independencia del criterio seguido para la determinación de tales listas, el elemento que desvirtúa todas ellas es que hayan de ser propuestos por organismos comprometidos políticamente con el régimen.

En este aspecto, el Decreto de 1.966 sustituirá tales limitaciones en la formación de listas, estableciendo nuevos criterios para su elaboración, que no dejan de ser, en algunos casos, demasiado convincentes. Así, junto a poseer título académico o profesional, una segunda lista se elaborará entre los afincados en el Municipio, lo cual, teniendo en cuenta que es condición general para ser Presidente o Adjunto, el tener la cualidad de elector en esa sección electoral, no parece

que añada nada especial con el adjetivo "afincado". Más paradójico, aunque políticamente irrelevante, es el criterio para elaborar la tercera lista: "ser beneficiario del régimen de protección a familias numerosas". Sin embargo, bien que en el Artículo 8º, en que se establece, la composición de las diversas listas no se fija quien las elaborará o propondrá, en el Artículo 10 se dice: - "los Alcaldes propondrán a las respectivas Juntas Municipales del censo, los electores que juzguen más idóneos para desempeñar los cargos de Presidente y Adjuntos ... formando al efecto tres listas por sección, correspondientes al apartado A, B y C del Artículo 8º", y recuérdese que el Alcalde, según el Artículo 59 de la Ley de Régimen Local, de 24 de Junio de 1.955, era el Delegado del Gobierno en el término municipal.

Por lo que se refiere a los Interventores, si - bien pueden solicitarlo los electores que lo deséen, su designación se realizará por la Junta Municipal del censo "apreciando con libertad de criterio los méritos y - circunstancias de los solicitantes ... sin que quepa - contra sus acuerdos recurso alguno" (Artículo 15 de ambos Decretos).

Estos condicionamientos jurídicos hacen que, tanto la votación de 1.947 como la de 1.966, no parezcan - haberse desarrollado en el marco de garantías necesario como para que tengan un verdadero margen de credibilidad como los hechos confirmarían.

B. El desarrollo de la campaña.

Como se indica en el epígrafe anterior, la campaña, ante la ausencia de garantías jurídicas para propugnar la abstención o el voto negativo, quedó reducida a un monólogo en favor de la participación y la respuesta afirmativa en favor de la cual se produjo una campaña de movilización de todos los estamentos del Régimen, que llegaban desde los niveles inferiores al Jefe del Estado, que pronunció sendas alocuciones abogando por la respuesta afirmativa, y utilizando para ello el Gobierno el máximo de recursos. ROBLES PIQUER, Director General de Información en 1.966, sintetizaría dicha campaña gubernamental, según sus propias palabras, en tres verbos: informar, estimular y convencer (53).

Dichas campañas, evidentemente, cuentan con sus propias características, exigidas por el diferente contexto. Así, el Referendum de 1.947 viene marcado por una cierta austeridad de medios publicitarios, montándose se la campaña básicamente sobre las estructuras locales del régimen fruto de un adecuado funcionamiento de las organizaciones de encuadramiento de la población. El temor será elemento importante de la campaña, y los resultados, que se examinarán más adelante, así lo confirman, registrándose diferencias sensibles entre las diversas provincias. En el Referendum de 1.966 por el contrario,

(53) Declaraciones a la Agencia Cifra, difundidas por la prensa de Madrid en los últimos días de Noviembre de 1.966.

se caracteriza por una extensa campaña de persuasión, dirigida por Fraga Iribarne, desde el Ministerio de Información y Turismo, que aprovecha la expansión de la televisión, y en la utilización de ámplios recursos propagandísticos que se resumen en: "50 spots filmados, 2.000 - carteles de 12 m²., 2.000 adhesivos, 250.000 fotografías de Franco, 20 millones de papeletas con el sí escrito a mano y 60 millones de papeletas con slogans tales como : "vota sí al progreso de España" (54)".

Sin embargo, los argumentos de la campaña oficial, son muy similares en una y otra ocasión. Tres son los - elementos más significativos:

- En primer término, la respuesta afirmativa se plantea como una adhesión al Régimen y su pasado, fundamentalmente, como acto de autoafirmación nacional frente a - ingerencias extranjeras y como reconocimiento al bienestar material que el Régimen ha proporcionado a los - españoles. Así, si bien en 1.947 el Jefe del Estado decía "el Régimen, desde sus albores, se enfrentó con estas necesidades, y gracias a él sentimos el alivio de la electricidad y empezamos a recoger el fruto de esos diez años de trabajo en esas obras hidráulicas o industriales que, esparcidas por toda la Nación, demuestran

(54) Datos tomados de la prensa de Madrid.

un resurgir que no puede interrumpirse ..." (55), encuentran su paralelismo en las palabras siguientes, - pronunciadas en 1.966: "nuestra economía ha crecido - de modo acelerado en esta etapa. El nivel de vida ha subido, la educación ha alcanzado niveles insospechados, los españoles han visto elevarse sus oportunidades personales, familiares y nacionales ..." (56).

- Una segunda constante que aparece tanto en una campaña como en la otra, es una cierta obsesión por la estabilidad y tranquilidad en el futuro, que queda garantizado, tanto por la excelencia del texto sometido a consulta, como por la responsabilización colectiva, de todos los españoles, con el mismo. Así, nuevamente, se puede establecer un paralelismo entre las palabras de Franco en 1.947 y 1.966:

"Os la ofrecemos (la Ley de Sucesión) como una garantía de orden y de resurgir en nuestra patria, cualquiera que sean los azares que la vida presenta ... - si en mis manos está el presente de nuestra patria, - yo no puedo servirla más allá de la muerte; en las - vuestras, pues, reposa hoy su futuro" (alocución del 4 de Julio de 1.947).

(55) Alocución radiada el 4 de Julio de 1.947.

(56) Alocución radiotelevisada el 13 de Diciembre de 1.966. Fuente: Nueva Constitución.- Ministerio de Información y Turismo. Madrid 1.966.

"Deseando completar el cumplimiento de mi deber, y dado lo beneficioso de la total ordenación de nuestras instituciones para la estabilidad, el desarrollo y el bienestar de la Nación, que ya no tendrá motivos de incertidumbre en el futuro por la cuidadosa y prudente - previsión del mismo que en dichas leyes se contiene... pensando en el futuro he querido que comprometáis vuestra responsabilidad por medio del referendum ..." (alocución del 13 de Diciembre de 1.966). Televisión Española prepararía, en tal sentido, un programa a emitir, periódicamente, los días anteriores a la votación de - 1.966 bajo el significativo título: "España 1.980".

- Por último, el tercer elemento que configura la respuesta afirmativa es su indudable contenido progresivo del texto sometido a aprobación, en cuanto a desarrollo e institucionalización del Régimen. Así, parece claro, y la propaganda se preocupará de ponerlo de relieve, que tanto la Ley de Sucesión en 1.947 como la Ley Orgánica del Estado en 1.966, suponían un avance respecto a la situación anterior, avance que se configuraba como una concesión del Jefe del Estado, concesión en su pleno - sentido, ya que si bien en una y otra ocasión el Jefe del Estado propugnaba la respuesta afirmativa, no llegaba nunca a hacerlo en tonos dramáticos y a comprometer su situación con el proyecto. Así, la alternativa, se planteaba entre el mantenimiento del "statu quo" ó - el perfeccionamiento de éste, sin suponer tampoco modificaciones sustanciales, lo que permitía recabar tanto el apoyo de los sectores conservadores, como los de difusos deseos de cambio.

C. Resultados.

Como se indica en páginas precedentes, el marco jurídico y político en que se celebraron los referendums - de 1.947 y 1.966, hacen dudar de la veracidad de sus cifras respecto al comportamiento de los diferentes estamentos según edad, sexo, estratificación social, etc., - lo que dificulta para obtener conclusiones respecto a éstas. Así HERMET y MARTINEZ CUADRADO (57) manifiestan serias reticencias respecto a las posibilidades de investigación de los resultados electorales en contextos no democráticos, como en el caso español. Sin embargo, sin negar la validez de tal creencia, se podría conjeturar con el profesor LOPEZ GUERRA en que "a falta de otros indicadores, quizá sea posible deducir ciertas características mediante un análisis de los resultados de las consultas electorales, realizadas en regímenes no democráticos", - lo que implica partir de "la base quizás ingenua, de que los resultados de 1.947 y 1.966 reflejan en el fondo, diferencias políticas reales" (58).

Así, en primer término, se puede destacar una sensible diferencia en la actitud de oposición al Régimen , en las votaciones de 1.947 y 1.966, de la que puede dedu

(57) HERMET, G. - "Electoral trends in Spain: an appraisal - of the polls conducted under Franco regime" en Iberian Studies.- Marzo 1.974
y MARTINEZ CUADRADO, M. - Obra citada.

(58) LOPEZ GUERRA, L. - Algunas notas sobre los resultados - de los referendums españoles de 1.947 y - 1.966. Trabajo mecanografiado. Página 6.

cirse una coacción de diferente matiz. En efecto, en tanto que en 1.947 el porcentaje de votos en blanco ó negativos alcanza la cifra de 6'26 %, en 1.966 llega tan sólo a 3'69 %. Por el contrario, la tasa de abstenciones es muy similar, pues si en 1.947 fué 11'41 %, en 1.966 fué ligeramente inferior, 10'81 %. Parece pues, que mientras que en 1.947 la presión de la campaña empujó a la votación, aunque fuese para votar negativamente, por temor a que la abstención fuese más fácilmente detectable, en 1.966 el ciudadano no se vió tan directamente impulsado a las urnas, dejando paso a una manipulación pura y simple de los resultados, sobre la base de incrementar el número de votos afirmativos. Así, mientras que la prensa en días anteriores daba como censo electoral unas cifras que variaban ligeramente en torno a los 19.600.000 los resultados oficiales establecían un censo de electores de 21.803.397 (59).

Igualmente llama la atención la diferente homogeneidad del abanico de resultados por provincias, ya que, en tanto que en el Referendum de 1.947 el número de respuestas afirmativas oscila entre el 70'50 % de Barcelona (la provincia de mayor oposición con excepción de Asturias) a

(59) En efecto, la prensa de los días anteriores a la votación de 1.966 daba cifras de censo electoral que oscilaban ligeramente en torno a 19.600.000; véase por ejemplo dos periódicos políticamente distantes en aquellas fechas: EL ALCAZAR de 14.12.66. y EL PUEBLO de 28.11.66. Los resultados oficiales, en cambio, en la Junta Central del Censo, toma como cifra de electores 21.803.397.

Sin embargo, por circunstancias que no son del caso, fracasó el intento, y el tema quedó temporalmente postergado al 21 de Noviembre de 1.975. Inaplazable entonces, se trataba de legitimar democráticamente el régimen y su forma de gobierno, que de modo dudoso se había intentado en 1.947 y 1.966. En dicho contexto la consulta popular directa parecía el instrumento idóneo, como lo había sido en la inmediata postguerra en Francia e Italia. Ciertamente existían discrepancias en torno al alcance de la consulta y sus pormenores de organización, en los que no se trata de entrar aquí, pues rebasan el carácter científico que ha de respetar una Tesis Doctoral, y entran más directamente en el ámbito de la opción personal; se trata tan solo de destacar aquí la necesidad política y jurídica de la consulta popular directa. Exigencia política en virtud de su carácter legitimador e inapelable, a la vez que, de principio, su sentido democrático; exigencia jurídica, porque inviable políticamente la ruptura, la reforma tenía que pasar necesariamente de un modo u otro por la consulta popular directa.

Así, transición del franquismo y consulta directa al pueblo parecen marchar desde unos sectores políticos a otros, como indisolublemente ligadas. Veamos algunas de las modalidades más significativas.

Una de las primeras ocasiones en que aparece la consulta popular como fórmula para la transición, es en Agosto de 1.975, cuando todavía los hechos sucesorios no aparecen como acontecimiento inminente; se trata de la Revista Cambio 16, sintetizando los resultados de una encuesta entre

94'32 % en Avila, en el Referendum de 1.966, excluyendo igualmente a las provincias vascas, cuya oposición al régimen es excepcional en virtud de su oposición al centralismo franquista, las diferencias oscilan entre el 80'07 % de Barcelona y el 92'69 % de Castellón. El margen de diferencia pasará por tanto del 23'82 en 1.947 a 12'62 en 1.966.

Por último, los resultados de uno y otro sirven igualmente para destacar los núcleos más conflictivos de integración del régimen. Así en 1.947 será Asturias, donde pervive mínimamente el movimiento obrero, y dará el porcentaje menor de respuestas afirmativas (67'52 %) seguido de los dos núcleos urbanos más importantes donde las dificultades de control son superiores: Barcelona 70'50 % y Madrid 74'74 %. En el Referendum de 1.966, en cambio, el problema vasco ha saltado al primer plano de conflictividad del país y las tres provincias vascas ocupan las tasas más bajas de respuestas afirmativas: Guipúzcoa 66'33 %, Vizcaya 68'77 % y Alava 80'02 %, seguidas de nuevo de Barcelona y Madrid, respectivamente, 80'07 % y 82'02 %. En un caso como en otro, entre las provincias de mayor porcentaje de respuestas afirmativas hay que situar a las de la zona de la Meseta, de carácter predominantemente agrícola: Ciudad Real (91'13 %) Valladolid (93'26 %) y Avila (94'32 %) con la curiosa inclusión de Navarra (91'42 %), quizás por el tratamiento privilegiado en la inmediata postguerra, son las provincias más significativas para el Referendum de 1.947; - Cuenca (90'88%), Guadalajara (91'67 %) y Jaen (92'57 %) son las más significativas en 1.966 con la inclusión de Castellón (92'69 %).

4.2.4. LA PARTICIPACION DIRECTA EN LA TRANSICION DEL
FRANQUISMO.

Cerrado el 20 de Noviembre de 1.975 el período histórico englobado bajo la denominación de franquismo, como los hechos posteriores han venido a confirmar, se trata aquí tan sólo de señalar el importante papel que la institución del Referendum podría desempeñar en la transición hacia un régimen democrático, y que en parte, parece ser que va a desempeñar.

En efecto, desaparecida la figura del General Franco, instaurador del régimen político que ha regido España desde 1.939, parece claro que con toda evidencia se iba a producir un vacío de legitimidad, que iba a ser intentado llenar - desde muy diversos sectores. En cierta medida fué el centro - del conocido discurso del 12 de Febrero de 1.974 por el entonces Presidente del Gobierno, Carlos Arias Navarro, intentando adelantarse al problema que por meras cuestiones biológicas - parecía evidente. Decía entonces Arias Navarro: "En razón de circunstancias históricas de excepción, el consenso nacional, en torno a Franco, se expresa en forma de adhesión. El consenso nacional, en torno al régimen en el futuro, habrá de expresarse en forma de participación ... Tal evidencia es la que - ha de imprimir a nuestras tareas en el campo de la participación política una nota de imperativo apremio" (60).

(60) Prensa de Madrid.- 13 de Febrero de 1.974.

la clase política sobre cuál debiera ser el primer acto político del, por entonces, Príncipe Juan Carlos, y resumía un tanto arbitrariamente dicha encuesta con las siguientes palabras: "el régimen pide reafirmación de los principios del 18 de Julio; el centro pide amnistía, y la izquierda, por lo menos, un Referendum" (61).

Sin embargo, la desaparición del General Franco - va a provocar una cierta liberación general del pueblo y clase política, que van a imponer inmediatamente como exigencia política la reforma institucional, de la que el primer Gobierno de la Monarquía se va a hacer patrocinador, aunque sea del modo más limitado posible: "nuestras Leyes Fundamentales han regulado de forma plenamente satisfactoria la Institución, al conjugar acertadamente la tradición con las experiencias recientes. Todo ello, no impide, sino más bien - postula la necesidad de introducir algunas modificaciones - muy limitadas, pero de indudable interés" (62). Aunque no sea de modo expreso, dado el estricto respeto por las Leyes Fundamentales del Presidente Arias, parece claro que como colofón de tales reformas se realizaría el Referendum previsto en el Artículo 10 de la Ley de Sucesión. Dicho criterio será reiterado cuatro meses más tarde por el Presidente del Gobierno ante las cámaras de televisión, en que anuncia un posible Referendum para Octubre de 1.976, en que se aprobarían la reforma de la Ley de Sucesión y la Ley de Cortes para adaptarlas a la nueva instauración de la Corona (63).

(61) Cambio 16 núm. 193.- 18 de Agosto de 1.975.

(62) Prensa de Madrid.- 28 de Enero de 1.976.

(63) Prensa de Madrid,- 29 de Abril de 1.976.

Dicho proyecto, que podría ser calificado como el referendum del continuismo, cobra cuerpo aunque con graves - dificultades, e inclusive la prensa llega a publicar los proyectos de ley de reforma constitucional (64); el 2 de Julio, sin embargo, con la forzada dimisión del Gobierno Arias, se enterrará tal proyecto.

En dicho período aparece igualmente una segunda - posibilidad de referendum como instrumento, frente al blo- queo de la pequeña reforma Arias por los sectores más conser- vadores del franquismo. Se trata del llamado Referendum Pros- pectivo ó praeter constitucional, que desde una perspectiva jurídica fué examinado en epígrafe anterior. Se trata en su- ma del llamado por el Grupo Tácito "recurso al pueblo", como medio de "cortar el nudo" (65), es decir, frente a las reti- cencias de los sectores antes mencionados. Dicho referendum, que fué propugnado desde diversas perspectivas y modalidades (66) encontrará su primera exposición y la explicitación más clara de su función en las palabras dirigidas por el Rey al Consejo del Reino en su reunión de 3 de Marzo: "Es el caso -

(64) Prensa de Madrid.- 4 y 14 de Mayo de 1.976.

(65) Tácito: "consultar al pueblo, cortar el nudo".- YA, 23 de Abril de 1.976.

(66) Principalmente será el diario YA el que más defienda - el Referendum Prospectivo, y así, junto al mencionado artículo de Tácito, se puede citar el editorial: "¿Por qué no un Plebiscito?", de 3 de Abril de 1.976, y el - artículo: "¿Un referendum?" de SANCHEZ AGESTA, de 25 - de Abril de 1.976. Sin embargo, también en otros secto- res se puede encontrar dicha tesis; así en "Referendum y Plebiscito" de JIMENEZ DE PARGA, M. en Diario de Bar- celona del 15 de Agosto de 1.976, ó GIL ROBLES, J.M. - "Reforma ó ruptura" en El País de 8 de Agosto de 1.976.

del apartado e) del Artículo 10 de la Ley Orgánica del Estado y se refiere a la guarda por parte del Rey de la fidelidad al sistema constitucional y a la verdadera voluntad del pueblo. La Ley de Referendum Nacional, en su preámbulo es muy específica y elocuente a este respecto, al evocar el caso de que, en momentos de crisis, determinadas minorías se presenten, sin verdad, como expresión de la voluntad del pueblo. Hacer que la voluntad del pueblo se exprese de modo auténtico y desenmascarar posibles desviaciones y falseamientos es decisivo". (67).

Igualmente, en los primeros momentos del Gobierno Suárez, parece apuntarse la posibilidad de referendum prospectivo, de nuevo ante la oposición de los sectores más ortodoxos del franquismo y en base a la vaguedad de la declaración programática del nuevo Gobierno en el tema de la reforma constitucional, sin embargo, a partir de mediados de Agosto, pierde terreno tal opción y se abre definitivamente paso la de una verdadera reforma en profundidad en las Leyes Fundamentales, desde un estricto respeto formal por la legalidad vigente. Parece que será esta tercera modalidad referendaria la que definitivamente prospere y abra las puertas a un régimen democrático en España. Se virtualice o no dicha consulta popular, y cualquiera que fueran sus resultados, se trataba tan sólo de esbozar los proyectos de consulta referendaria que han pretendido dar respuesta a los problemas de transición del Régimen de Franco.

(67) Prensa de Madrid.- 3 de Marzo de 1.976.

APENDICE AL CAPITULO 4.2.4.

APENDICE AL CAPITULO 4.2.4. LA PARTICIPACION DIRECTA EN
LA TRANSICION DEL FRANQUISMO

Estando ya finalizada la redacción de la presente tesis y en fase de corrección general y mecanografía, y a falta de sintetizar las conclusiones, el Referendum a que se hace referencia en el epígrafe precedente relativo a la participación directa en el tránsito del Franquismo, cobró cuerpo y virtualidad, convocándose a los españoles a las urnas para el 15 de Diciembre de 1.976, exáctamente a los diez años, menos un día, de la votación que plebiscitó la Ley Orgánica del Estado.

Habiéndose, no obstante, prolongado esa fase final de elaboración de la presente tesis, y por acertados consejos de su Director, parecía obligado, en una tesis que tiene por objetivo central las instituciones de participación directa, dedicar unas páginas a la votación del 15 de diciembre. El desarrollo y contenido de la campaña, así como sus resultados, no modifican sustancialmente los planteamientos mantenidos en este trabajo y sus conclusiones se ven reforzadas, pero parece inexcusable una referencia, aunque sea el menos informativa, de los principales elementos de dicha votación. La documentación que ha servido de base para su redacción lo constituye básicamente un pormenorizado despojo de la prensa sobre el tema, a excepción de los

resultados oficiales y los dos únicos trabajos publicados hasta el momento de LUCAS VERDU, desde una perspectiva jurídica, y de JORGE DE ESTEBAN y LUIS LOPEZ GUERRA en el libro colectivo sobre el proceso electoral - (1). En cuanto al método seguido, se ha mantenido básicamente el esquema utilizado para analizar las votaciones de 1.947 y 1.966, examinándose de modo sucesivo la regulación jurídica de la votación, el desarrollo de la campaña y el análisis de sus resultados.

A. Regulación jurídica del Referendum de 15 de Diciembre de 1.976.

Evidentemente es preciso destacar, en primer término, las importantes modificaciones introducidas en la legislación sobre libertades públicas, en el curso de 1.976, que permitió encuadrar la votación de 15 de Diciembre de 1.976 en un marco jurídico general de mayor talante liberal, que los anteriores referendums de 1.947 y 1.966, respectivamente. Sin embargo, es preciso indicar que las nuevas disposiciones reguladoras del Derecho de reunión, manifestación y asociación (especialmente esta última), así como las correspondientes modificaciones del Código Penal, nuevamente aparecieron como insuficientes en el espec

(1) LUCAS VERDU, P. - "Crítica jurídico-política de la reforma Suárez". Madrid 1.976 y de ESTEBAN, J. y otros - "El proceso electoral". Madrid 1.976. - Apéndice 1º.

tro político español, aunque siguiendo una tradición frecuente en el período anterior, tales deficiencias se suplían con una cierta permisividad por parte de los organismos competentes según la coyuntura política, si bien ello comportaba una elevada dosis de arbitrariedad e inseguridad jurídica, que en la campaña referendaria se pondría especialmente de manifiesto, en especial en relación a la postura en favor de la abstención propugnada por la oposición, y que más tarde será examinada en detalle.

Por lo que se refiere a las disposiciones dirigidas a regular directamente la organización y puesta en marcha de la votación, se encuentran básicamente contenidas en el Real Decreto de la Presidencia del Gobierno núm. 2.636/1.976 de 19 de Noviembre (B.O.E. nº 282), que hay que completar con las disposiciones referentes a la formación del censo electoral: Decreto 3.528/1.975 de 26 de Diciembre y Ordenes de la Presidencia de 20 de Enero de 1.976 y 30 de Junio de 1.976.

En líneas generales, dichas disposiciones adoptaban básicamente el esquema de desarrollo utilizado en las disposiciones ad hoc en 1.947 y 1.966, (Decretos de 8 de Mayo de 1.947 y 21 de Noviembre de 1.966) sin embargo, existen varias modificaciones de temas concretos de indudable relevancia para precisar el entorno jurídico de la votación popular sobre la Ley de Reforma Política.

En primer término, por lo que se refiere a los elementos subjetivos de la votación se reconoce el derecho al voto, él cual se establece correlativamente como un deber (Artículo 3º del Real Decreto - 2.636/76: "todos los ciudadanos que tienen el derecho y el deber de tomar parte en la votación"). Se introduce, pues, una ligera evolución semántica - con la expresión empleada en 1.947 y 1.966 que hablaban en términos más taxativos de "obligación" - (2). No obstante, queda un amplio margen de ambigüedad en dicho precepto, lo que provocará quizá - el problema jurídico más espinoso de la campaña: - él de la licitud o ilicitud de la propaganda en favor de la abstención.

En efecto, la oposición, que con actitud dubitativa ante la evolución de la Reforma Política propugna desde sus organizaciones unitarias la abstención, deja en incómoda situación al Gobierno ante el mencionado Artículo 3º (recuérdese que el Decreto aquí examinado fué aprobado en Consejo de Ministros del 19 de Noviembre y la actitud abstencionista de la oposición fué aprobada con carácter defi-

-
- (2) El Artículo 3º del Decreto 2.913/1.966 decía expresamente: "Todos los ciudadanos españoles tienen el derecho y la obligación de tomar parte en la votación de referendun".

nitivo el 18 de Noviembre). Con ello se inicia una campaña de signo confuso y contradictorio, en que tanto la política y las declaraciones gubernamentales, como los argumentos de la oposición, parecen un juego de despropósitos.

Así, siguiendo las referencias de la Prensa de Madrid, el Ministro de la Gobernación el día - antes de la publicación de las normas de organización en el Boletín Oficial, declaraba ante los medios informativos que la propaganda era ilícita, para rectificar, dos días después, matizando que "considero lícita la abstención, - aunque no la comparto" (3).

A pesar de ello, la prensa de los primeros días de Diciembre, informaría de la detención de diversas personas por hacer propaganda de la abstención, lo que obligaría a una nueva nota gubernamental, en esta ocasión del Ministerio de Información y Turismo, insistiendo en que "es lícita la campaña abstencionista si no proviene de grupos incluidos en el Código Penal" (Nota oficial del 2-12-76), lo que no sería inconveniente para que de nuevo, según la prensa, siguiesen las detenciones indiscriminadas por el mismo motivo.

(3) Véase ABC de 24 y 26 de Noviembre de 1.976.

Pero si contradictorios son los hechos, tampoco los argumentos esgrimidos parecen convincentes. Así, por parte del Gobierno, el criterio seguido para distinguir la licitud e ilicitud de la propaganda abstencionista residía en quíenes - fuesen sus propagadores. Primero sería Martín - Villa ante los medios informativos el 24 de Noviembre el que distinguiría entre grupos legalizables y no legalizables, considerando estos últimos como aquellos tipificados en el Código Penal. Más tarde, sería la nota del Ministerio de Información y Turismo, anteriormente mencionada, y los hechos así parecieron confirmarlo (prohibición en revistas de propaganda de grupos izquierdistas, detenciones, etc.). Sin embargo, - el argumento gubernamental, aunque lógico a primera vista, no parece defendible en términos estrictamente jurídicos.

En primer término, porque la propaganda en favor de la abstención no puede ser considerada ilícita en su contenido, ya que al aparecer el voto como un deber en términos genéricos, sin precisar el alcance coactivo de tal deber, la propaganda contraria a su cumplimiento, no puede tampoco verse sancionada coactivamente. Distinto en parte desde una perspectiva formal y legalista del referendum de 1.966, en que estableciéndose el voto como obligación, su incumplimiento estaba sancionado, y por tanto, la -

propaganda abstencionista constituía lo que podría denominarse una "apología de falta" (por supuesto que los Tribunales, con una visión más amplia no llegaron a condenar por tales hechos, a pesar de que sí hubo varios procesamientos).- Dicha ausencia de tipificación penal, sin embargo, ha sido discutida desde dos puntos de vista, que no parecen tener demasiado fundamento jurídico-legal:

El primero se basaba en la aplicación subsidiaria del Artículo 84 de la Ley Electoral, en que se castigaba la no emisión del voto con diversas sanciones, con lo que la propaganda que propugnaba la abstención podía considerarse englobada en el Artículo 67 del mismo cuerpo legal.- Sin embargo, la aplicación subsidiaria de tales preceptos sancionadores no parecía político, ni jurídicamente posible. El primer aspecto, el diferente contexto político de la consulta popular del 15 de Diciembre respecto a las elecciones parlamentarias de la Monarquía, fué destacado con acierto por el profesor LUCAS VERDU (4).

En cuanto a inviabilidad jurídica, destacada en la Prensa por el Diario Informaciones, partía de negar la aplicación subsidiaria de la ley de

(4) LUCAS VERDU, P. - "Abstención y Referendum". El País, 5 de Diciembre de 1.976.

1.907, y en concreto los Artículos 67 y 84, en sentido extensivo, cuando como es sabido "es - camino absolutamente vedado en la teoría y en la praxis jurídica", ya que al ser la tipificación de delitos materia reservada a la ley formal, no puede por vía de Decreto extenderse a ámbitos inicialmente no previstos por la Ley Electoral como es el caso del referendum.

El segundo apoyo legal para la penalización de la propaganda abstencionística era su tipificación como delito de coacción electoral previsto por el Artículo 33 del Real Decreto 2.636 / 76 de 19 de Noviembre y el Artículo 67 de la Ley Electoral de 1.907, así como en última instancia en el Artículo 496 del Código Penal, sin embargo, parece innecesario indicar el requisito objetivo de compulsión física o violenta en que descansa dicha figura delictual y que en absoluto se daba en el caso examinado.

Por último, desechada la ilicitud de la propaganda abstencionista en cuanto a su contenido, tampoco puede ser calificada en cuanto tal en función de su autor, al que se podrá perseguir por asociación ilícita, tipificada en el Código Penal, pero no por propaganda ilegal, a no ser que se persiga por tal delito a toda propaganda de grupos de hecho no reconocidos jurídicamente.

Sin embargo, tampoco la oposición parecía adoptar una actitud frontal a la acción gubernamental, pudiéndose decir que en parte entraba en la dinámica impuesta por el Gobierno, a fin de utilizarla en su campaña, que se examinará más tarde, como elemento de crítica en torno a la falta de libertades. El lema de "ante un referendum sin libertades abstención" era muestra de ese círculo sin salida que tanto el Gobierno como la oposición aceptaron. Buena prueba de ello puede ser las frecuentes colaboraciones en la prensa de los líderes de la oposición, y que se sintetizan en el párrafo final del artículo publicado por Santiago Carrillo en Diario 16: "ante un referendum que no ofrece garantías, la abstención".

Sin embargo, frente a las ambigüedades provocadas por la tipificación del voto en cuanto "deber", es preciso destacar la amplitud con que es reconocido el "derecho" al voto. En efecto, la Orden de 30 de Junio de 1.976, amparándose en el enunciado textual del Artículo 2º de la Ley de Referendum ("el referendum se llevará a cabo entre todos los hombres y mujeres de la nación mayores de 21 años") ordena al Instituto Nacional de Estadística la inclusión en el censo electoral de todos los mayores de edad, sin tener en cuenta las limitaciones contenidas en el Artículo 3º de la Ley de 1.907.

Igualmente, frente a inseguridad que proporcionaba el voto de los transeúntes, de fácil manipulación, se establece una pormenorizada regulación, del voto por correspondencia, que permite el voto de los emigrantes, militares en servicio y reclusos.

Así mismo, se modifica las disposiciones referentes a la composición de las Mesas, abriéndose la posibilidad a la formación de éstas por personas que con carácter voluntario lo solicitasen, suprimiéndose los anecdóticos requisitos exigidos para la formación de las listas por la legislación anterior. No es, en cambio, plénamente congruente las normas relativas a la designación de interventores, ya que al establecerse un máximo de dos por Mesa, se sigue como criterio de selección, que lo sean uno en representación de las - Asociaciones Políticas reconocidas, y otro por - los individuos que lo soliciten a título particular, cuando el criterio habitual en Derecho Comparado (por ejemplo Francia) es tomar como criterio de selección cada una de las actitudes en - presencia, pues de no hacerlo así puede, con frecuencia, darse el caso de que los dos Interventores designados sean garantes de la misma postura afirmativa, negativa o abstencionista.

En todo caso, parece con toda evidencia, que aunque con importantes deficiencias, en especial - por la ausencia de un Estatuto Jurídico de los -

medios de comunicación oficial (5) y la inseguridad jurídica ya mencionada, la campaña del - referendum del 15 de Diciembre de 1.976 significó un sensible avance en cuanto a la autenticidad de la expresión popular, por referencia a las de 1.947 y 1.966.

B. El desarrollo de la campaña.

Evidentemente, en los referendums aprobatorios de la Ley de Sucesión y la Ley Orgánica, no se puede decir que se desarrollase una campaña de contraste de las diferentes alternativas, ya - que virtualmente, tanto en una ocasión como en la otra, tan sólo hubo un monólogo en favor de la respuesta afirmativa, como ya se indicó en epígrafes precedentes. En esta ocasión, por el contrario, es posible delinear la estructura - de la campaña en defensa de las distintas posturas, las cuales básicamente pueden sintetizarse en una actitud en favor del SI en el Gobierno y sectores neofranquistas, en favor del NO en el franquismo ortodoxo y por la absten--

(5) Véase DE ESTEBAN y otros.- Obra citada. Página 364.

ción o voto en conciencia en la oposición democrática (6). Veamos separadamente.

(6) Al emplear dicha terminología no se pretende entrar en el contenido real de tales términos, sino reflejar la denominación que habitualmente se da a dichos grupos políticos. No obstante, respecto a la actitud concreta de todos los grupos, la revista Guadiana publicó el siguiente cuadro que las resume.

<u>Partido</u>	<u>Medidas a tomar</u>	<u>Votarán</u>
Alianza Nacional	Marcha Nacional sobre Madrid y actos propios.	NO
Alianza Popular	Intervención a favor del Gobierno en RTVE.	SI
Partido Popular	Apoyo al "Referendum" en RTVE.	SI
RSE	Apoyo al "Referendum" en RTVE.	SI
PSDE	Apoyo en RTVE.	SI
PSOE (Histórico)	Apoyo en RTVE.	SI
FE DE LAS JONS (Auténtica)		Abstención
PPDC	Negociación	-
FPD	Negociación	-
ID	Negociación	-
FPDL	Indiferencia	-
Alianza Liberal	Denuncia del Referendum	Abstención
PDP	Denuncia del Referendum	Abstención
USDE	Denuncia del Referendum	Abstención
PSD	Denuncia del Referendum	Abstención
FPS	Campaña de Abstención	Abstención
PSP	Campaña activa	Abstención
PSOE	Campaña activa	Abstención
PCE	Campaña activa	Abstención
PTE	Huelga General Política	Abstención
ORT	Huelga General Política	Abstención
MC	Boicot activo	Abstención
LCR	Boicot activo	Abstención

Para el Gobierno su campaña estuvo caracterizada durante todo el período anterior a la convocatoria - propiamente dicha, por una hábil capacidad para aparecer en el centro del debate político y así, mientras que ante los sectores conservadores se presentaba como el único medio posible de garantizar un - cierto continuismo del sistema (no del Régimen), ante la oposición aparecerá como la única alternativa real de transformación del sistema. Así, por un lado, el temido otoño caliente que se vislumbraba en la primavera de 1.976, agravado por la crisis económica, no presenta niveles de conflictividad social superiores a los de los restantes países del área - mediterránea. Por otro lado, frente a los sectores del Franquismo, bien que marginando a los núcleos - más ortodoxos al hacer caso omiso de las recomendaciones del Consejo Nacional, se alcanza la deseada aprobación de la Ley de Reforma Política por las -- Cortes.

En la campaña referendaria propiamente dicha, cuyo costo no es posible hasta el momento determinar (7),

(7) Las cifras barajadas oscilan en la prensa, y no es - posible precisarlas oficialmente por no existir consignación presupuestaria, ni existir constancia de que - las Cortes hayan aprobado hasta el momento un crédito extraordinario, cuyo único requisito para poderlo utilizar, es la aprobación en Consejo de Ministros e informe del - Consejo de Estado (Artículo 41 de la Ley de Administración y Contabilidad de Hacienda). No obstante la cifra más reiterada por la prensa es la de 1.500 millones de Ptas., de los que 300 ó 400 millones estarían destinados a gastos - de propaganda.

se realiza primordialmente a través de agencias publicitarias privadas (8), y utiliza todas las medidas a su alcance: declaraciones de personalidades, prensa, radio, televisión, carteles, etc.

No obstante, frente a los referendums anteriores, aparece con un claro contenido político, objetivado y despersonalizado, que se aprecia especialmente en la terminología empleada, quizá porque como indicaba la revista *Opinión* las altas esferas de la Administración comprendieron "que para una ruptura política que anuncia tiempos nuevos, hay que hacer previamente una ruptura semántica" (9), en consonancia con el nuevo estilo y léxico del que, como ha puesto de manifiesto el profesor LUCAS VERDU, hace gala la Ley de Reforma Política (10). En todo caso, toda la campaña estará dirigida a presentar la consulta popular como procedimiento de instauración de un régimen democrático, siendo el término "Democracia" el que más reiteradamente se repite en la propaganda gubernamental.

(8) Según los semanarios *Opinión* y *Cuadernos para el Diálogo*, el grueso de la campaña recayó sobre las empresas Carvis y Clarín.

(9) "A vender democracia". *Opinión* nº 8.- 27-XI-1976.

(10) LUCAS VERDU, P. - Obra citada. Páginas 49 y 55.

En cuanto a su desarrollo, la campaña constó básicamente de tres fases. La primera estaba destinada a movilizar al país e interesar a los ciudadanos en la consulta, con una llamada general a informarse por el tema de la consulta (11). La segunda fase, ya de tono más imperativo e igualmente a base de frases breves, era una llamada individualizada para construir la democracia a través del ejercicio del voto. Igualmente, en dicha fase se caracteriza por una curiosa reiteración del vocablo SI, aunque no directamente dirigido a provocar la respuesta afirmativa (12). Por último, y ya en los últimos días de la campaña, aparece una clara y taxativa llamada a la participación en tonos claramente imperativos (¡Habla pueblo ...!) a la par que tímidamente se atisba la respuesta - afirmativa, la mayoría de las veces con un texto explicativo de las razones del SI (13).

(11) El slogan más expresivo de dicha frase que se repetía en carteles y spots televisivos es el de - "Infórmate bien y vota".

(12) Entre las frases más reiteradas se pueden citar : "La democracia la hacemos entre todos VOTANDO"; - "En una democracia no sobra ningún voto"; "Tu voz es tu voto"; "Si quieres la democracia vota"; "La reforma política es un sí a la democracia".

(13) Los carteles y frases llamando a la respuesta - afirmativa, son claro exponente del tono formalmente aséptico de dicha actitud: "Hay razones para el SI"; "La democracia, un buen motivo para votar SI"; "La ley para la Reforma Política es el - paso más serio hacia la democracia"; que contrastaban con el tono catastrofista de la llamada a - las urnas: "Habla pueblo"; "El pueblo toma la palabra", etc.

Dentro de la propaganda afirmativa, es preciso, igualmente, mencionar una serie de grupos políticos, entre los que destaca Alianza Popular, - cuya presencia en la campaña se caracterizó por la escasez de recursos empleados, limitándose a utilizar las facilidades ofrecidas por los medios de comunicación oficial (principalmente la Televisión), pero subsumiéndose en la campaña gubernamental en el aspecto propagandístico.

El lado de los NO, estuvo básicamente integrado por los sectores del franquismo ortodoxo, catolicismo tradicional y grupos de ultraderecha. - Su campaña, también con escasos recursos financieros y poca confianza en sus resultados, estuvo principalmente destinada a alcanzar un porcentaje lo suficientemente alto como para aparecer ante la opinión pública con respaldo popular. Formalmente la campaña se llevó a cabo mediante mítines, en círculos reducidos, la actitud de la prensa, de la Confederación de Combatientes, y de la revista Fuerza Nueva y el intento de movilizar a las estructuras locales - del Movimiento, desde Secretaría General. Sin embargo, fracasado esto último, el eco de su campaña fué mínimo, como mostrarían más tarde sus resultados. Sus argumentos fueron del más rancio sabor y centrados en tres temas: la Ley

de Reforma Política contraria a la doctrina de la Iglesia Católica (14), el Referendum como cancelación del franquismo y los ideales del 18 de Julio (15), y por último, futuro incierto ante la anarquía y libertinaje a que conduciría el resultado afirmativo (16). Sin embargo, paradójicamente, - tampoco faltaron denuncias a la parcialidad gubernamental o a la posible manipulación de los resultados (17).

Por último, en cuanto a la comúnmente denominada oposición democrática, su campaña está caracterizada por una falta de confianza en sí misma, fruto de la incongruente situación en que la había - colocado la hábil maniobra del Gobierno. Como demostraba el profesor RUBIO LLORENTE en una de sus

-
- (14) Ningún católico debe votar "si", es la idea central de un escrito entregado por un grupo de personalidades (J.L. Zamanillo, Higinio París, Blas Piñar, etc.).
 - (15) "La dinamitación del Régimen de Franco constituiría una constante acusación de malevolencia tanto para los gobernantes como para los procuradores - en Cortes que la apoyaran. En evitación de ésto - el pueblo va a votar SI ..." Fuerza Nueva, 4 de - Diciembre de 1.976.
 - (16) Las razones de un NO: NO puedo dejar mi libertad e independencia a merced de la anarquía y el libertinaje, el caos y la lenidad que se van imponiendo a todas las sociedades". Blas Piñar, TVE - 2 de Diciembre de 1.976.
 - (17) Véase el periódico El Alcazar del 6 y 7 de Diciembre de 1.976.

colaboraciones en la prensa (18), aunque comprensibles las razones de la oposición, su campaña es tuvo falta de coherencia y motivaciones confusas. En primer término, por su tardía toma de postura frente a la subida al poder y reforma propuesta - por el Gobierno Suárez (19). Así, en una ambigua y dividida actitud frente al Gobierno, se mantendrá prácticamente hasta la reunión en Canarias a principios de Noviembre (concretamente el 5 de Noviembre). A partir de tal reunión, se comienza a fraguar la actitud abstencionista, que culminaría en la reunión de 27 de Noviembre en que se aprueban las siete condiciones siguientes, para una - participación en la campaña:

- 1.- Reconocimiento de todos los partidos políticos y Organizaciones Sindicales.
- 2.- Reconocimiento, protección y garantía de las libertades políticas y sindicales.
- 3.- Urgente disolución del aparato político del Movimiento y efectiva neutralidad política - de la Administración Pública.

(18) RUBIO LLORENTE, F. - "Las razones de la oposición"
Diario 16 - Diciembre 1.976.

(19) El Partido Socialista Popular llegó a elaborar su propio proyecto de Ley de Reforma Política, que - aunque con otra denominación no distaba demasiado del texto paralelamente elaborado por el Gobierno. Véase El País - 26 de Septiembre 1.976.

- 4.- La verdadera amnistía política que el país necesita.
- 5.- Utilización equitativa de los medios de comunicación de masas, propiedad del Estado.
- 6.- Negociación de las normas de procedimiento a que han de ajustarse ambas consultas.
- 7.- Reconocimiento de la necesidad de institucionalizar políticamente todos los países y regiones integrantes del Estado Español-
(20).

Dichas condiciones y la abstención que en ellas se propugna, suponen principalmente una actitud ética de no comprometerse con el proceso referendario y los términos de la alternativa, pero sin plena convicción de ser escuchada su consigna (21). En cuanto a la forma que adopta en la campaña, contrastando con la profusión de recursos utilizados en la campaña oficial, intentó - una amplia movilización popular a través de la

(20) Fuente: ABC - 28 de Noviembre de 1.976.

(21) Como apunta el profesor RUBIO LLORENTE en el artículo mencionado, es difícil que la oposición, deseara que se respetasen plénamente sus consignas, menos los españoles inasequibles al desaliento, y triunfara el no, que aunque no suficientemente clarificado (véase RUIZ LOPEZ: "Clarificar el NO" - Diario 16, 1-12-76) nos hubiera trasladado cuando menos a Noviembre de 1.975.

Plataforma de Organismos Democráticos (P.O.D.) (22), a excepción de algunos anuncios comerciales en la revista Cuadernos para el Diálogo, - que se ofreció gratuitamente.

C. Resultados.

Como es sabido, el Referendum del 15 de Diciembre de 1.976, obtuvo resultados afirmativos - por amplio margen, aunque sus cifras no llegaron a los escandalosos porcentajes de 1.947 y 1.966 (23). Quizás, como ha puesto de manifiesto la prensa en reiteradas ocasiones, lo más significativo lo constituye el bajo porcentaje de respuestas negativas que no alcanzó al 2 %. cifra por otro lado que no corresponde con las previsiones de los sondeos efectuados en días anteriores. En este sentido, quizá el único factor explicativo de última hora, fuese el secuestro del Presidente del Consejo de Estado, - D. Antonio María de Oriol, que lejos de provocar un reflejo de rigidez en los núcleos con--

(22) La Plataforma de Organismos Democráticos, nacida como consecuencia de la conjunción de Coordinación Democrática con determinados organismos unitarios de las restantes regiones del Estado Español, aunque prevista con mayor amplitud, de hecho alcanzó sólo parcialmente su virtualidad en la campaña por la abstención.

(23) Véase DE ESTEBAN, J. y otros.- Obra citada. Página 365.

servadores, pudo quizás reforzar la necesidad de llegar a unas elecciones generales, que a pesar de los riesgos y renunciaciones que éstas implicasen, desautorizasen definitivamente a los grupos ultrazquierdistas. Igualmente, del exámen comparativo de las cifras, a nivel provincial, llama la atención el alto porcentaje de abstenciones en Guipúzcoa, Vizcaya y Alava, provincias en el que el problema nacionalista las confiere una especial homogeneidad (24). Poco más puede decirse, a nivel general, de las cifras registradas, cuyo estudio pormenorizado, a fin de concretar ciertas pautas de comportamiento, sólo es posible mediante microanálisis ecológicos y muestrales de núcleos más homogéneos. Sin embargo, no es éste el interés de las presentes líneas, que pretenden tan sólo destacar los puntos más significativos a fin de comprobar en qué medida la consulta popular directa celebrada el 15 de Diciembre, ratifica los planteamientos desarrollados en el capítulo correspondiente al Régimen Político Español en el cuerpo de la presente tesis.

(24) Las cifras respectivas fueron:

	<u>Electores</u>	<u>Abstenciones</u>	<u>Si</u>	<u>No</u>	<u>Blancos y nulos</u>
Alava	149.558	23'70	70'11	2'06	4'11
Guipúzcoa.	415.539	55'13	41'06	1'19	2'60
Vizcaya ..	729.167	47'2	48'33	1'61	2'86

En este sentido, se puede reiterar nuévamente el carácter pleviscitario en cuanto legitimador del Referendum del 15 de Diciembre, o en terminología del profesor JORGE ESTEBAN "Referendum-puente" (25). En efecto, frente al vacío de legitimación producido por la desaparición del General - Franco, la votación del 15 de Diciembre aparecía en el sentir popular como el punto de partida de un nuevo régimen político. Por más que formalmente supusiese la aprobación de una nueva Ley Fundamental, la propaganda gubernamental, según se ha visto, ponía todo el énfasis en la instauración de un nuevo régimen político basado en nuevos principios; el lema "la democracia un buen motivo para votar SI", acuñado por Diario 16 para sintetizar la propaganda gubernamental, son buena prueba de ello.

Desde esta perspectiva, la votación del 15 de Diciembre no parece estar funcionalmente muy distante de los referendums francés e italiano para abandonar la III República o aprobar la forma republicana de gobierno. Calificados por la doctrina como referendums programáticos, según se vió más atrás, en verdad el problema planteado era una cuestión de legitimidad del régimen que se instauraba, por encima de los problemas jurídico formales. El Referendum español del 15 de Diciembre

(25) DE ESTEBAN, J. y otros.- Obra citada. Página 363.

bre de 1.976, con todas las limitaciones impues-
tas por la peculiar coyuntura política y las -
restricciones que los acontecimientos posterio-
res impongan, ha significado la aceptación, por
el pueblo español, de la apertura de un modera-
do proceso constituyente.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. La democracia directa y el Estado constitucional, constituyen dos modelos teóricos de organización del poder que aparecen históricamente como incompatibles. En efecto, según se ha visto en las primeras páginas de la presente tesis se entiende por Democracia directa aquel régimen político en que la adopción de decisiones de interés general para la comunidad, corresponde a la totalidad de los ciudadanos, esto es, el ideal de autogobierno, que encuentra en Rousseau su principal teórico. Por otro lado, por Estado constitucional se entiende aquel modelo de organización del poder en que existe una distribución de competencias jurídicamente establecida que se impone a todos y cada uno de los órganos estatales y que respeta los valores principales de la ideología liberal: separación del poder y temporalidad en el mismo. Pues bien, uno y otro modelo no pueden ser combinados, ya que la democracia directa supone la superación del dualismo Sociedad-Estado, en tanto que el Estado constitucional, -

nace fruto de unos conflictos de intereses que solo pueden reducirse y combinarse a partir de la disolución Sociedad-Estado e interés común-interés particular.

A partir de dicha contradicción básica, surgen toda una serie de contradicciones concretas que explicitan la premisa inicial de la incompatibilidad entre Democracia directa y Estado constitucional. Se pueden citar como más - significativos la exigencia de formaciones políticas de pequeñas dimensiones en la Democracia directa y grupos extensos en el Estado - constitucional; tecnificación de las decisiones y falta de formación y tiempo en el ciudadano medio para resolverlos en el Estado constitucional que imposibilitan la Democracia directa; primacía del Derecho en el Estado constitucional frente a decisionismo y hegemonía - de la voluntad general en la Democracia directa.

2. A partir de la incompatibilidad básica entre Democracia directa y Estado constitucional, las instituciones de participación directa surgen del intento de combinar régimen representativo y legitimidad democrática. Es precisamente en base a dicha función legitimadora por lo que la participación directa aparecerá ante to

do como procedimiento de aprobación de textos constitucionales y estrechamente ligada a la Teoría del Poder constituyente del abate Siè-tes. Sin embargo, los prejuicios censitarios, del pensamiento sièyesiano la impedirán alcan-zar la conclusión lógica con sus presupuestos (recuérdese la frase contenida en el Cap. V - de "Qué es el Tercer Estado" en relación a la nación: "si pudiera reunirse ante vosotros y expresar su voluntad, ¿osaríais disputársela?) siendo el Marqués de Condorcet, exponente del liberalismo democrático en la Revolución, el que configura las primeras fórmulas de parti-cipación directa en el constitucionalismo mo-derno. Dichas fórmulas referidas a materias - constitucionales serán bien acogidas por el - movimiento constitucional en la medida que co-mo indica el profesor Santamaría en frase ya citada en el cuerpo de la tesis: "la cuestión del referendum constitucional ha sido siempre mucho menos polémica, quizá porque reconciliaba la noción democrática de la participación directa con la noción conservadora de la rigidéz constitucional" (1).

(1) SANTAMARIA, J. - "Participación política y de mocracia directa" en Estu--
dios de Ciencia Política y
Sociología.- Madrid 1.972.-
Página 755.

3. Será, sin embargo, en el curso del siglo XIX cuando las fórmulas de participación directa al cancen su plena institucionalización bajo formas actuales.

Por un lado, debido a factores principalmente coyunturales por la incorporación de la participación directa a los textos constitucionales elaborados en la Confederación Helvética a nivel cantonal y federal. Básicamente dichos factores pueden reconducirse a tres:

- conflictos partidistas en torno a la articulación de los poderes federales en los que las técnicas de participación directa aparecen como argumento de segundo orden.
- tradición de formas democráticas que provocan un cierto mimetismo con la Constitución Jacobina.
- peculiar evolución de los partidos de clase, en Suiza, que sitúa a las instituciones de participación directa como la principal reivindicación de los núcleos progresistas. El auge que en los restantes países europeos tienen los partidos socialistas y la reivindicación del sufragio universal, en Suiza tiene un paralelo en el partido demócrata y las instituciones de Participación Directa.

Por otro lado, la utilización que de las formas de participación directa hace Napoleón Bonaparte, y cincuenta años más tarde Napoleón III, desvirtúa el contenido revolucionario con que aparecían dichas fórmulas, a la par que a nivel semántico introduce la distinción entre Referendum y Plebiscito.

Por último, la asimilación que de la participación directa hacen ciertos sectores del socialismo utópico, servirá para deslindar más aún la alternativa radical de la democracia directa y las instituciones de participación directa en el marco del Estado liberal.

4. La evolución de las fórmulas de participación directa en el curso del siglo XIX permite replantear el tema desde la perspectiva de la Teoría del Estado, no ya como una alternativa al sistema representativo, sino como unas instituciones del Estado moderno, o dicho en palabras del profesor MIRKINE GUETZEVITCH, "el problema del referendum no se apoya actualmente en la filosofía del Derecho, ni en discusiones sobre la soberanía del pueblo. Actualmente no es mas que una cuestión exclusivamente técnica" (2). Dos son en este sentido los temas principales del debate:

(2) MIRKINE GUETZEVITCH, B. - "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". París 1.931. Página 140.

- a) La conceptualización de las diversas instituciones de participación directa y su naturaleza jurídica.
- b) La posibilidad de combinación teórica entre dichas instituciones y el régimen parlamentario, así como la función política a desempeñar por aquéllas.

El primer tema supone principalmente la delimitación entre las figuras del Referendum y el Plebiscito, del que me ocuparé a continuación; - en cuanto al segundo, encuentra respuesta en la Constitución de Weimar donde se combina Régimen-Parlamentario e Instituciones de Participación Directa como medio de adaptar el Estado liberal clásico a la democracia de masas, ejemplo que se generalizará a gran número de constituciones del período de entreguerras, entre las que ocupa un lugar relevante la Constitución Española de 1931.

5. Sin perjuicio de que existan otras instituciones de participación directa en el constitucionalismo contemporáneo, las dos más significativas, son el Referendum y el Plebiscito, siendo las de más, bien de importancia secundaria (por ejemplo el Recall) bien complemento de alguna de las anteriores (por ejemplo la Iniciativa Popular) o bien subsumidas en las instituciones principales mencionadas (por ejemplo el Veto).

La distinción entre ambas instituciones, Referendum y Plebiscito, ha sido abordada principalmente desde dos enfoques, aunque igualmente con frecuencia ambos términos se utilicen con carácter indistinto.

El primero, ligado al constitucionalismo francés y recogido con frecuencia en España, surge de la necesidad de buscar una denominación para las consultas populares helvéticas en que se respetan los valores demoliberales por contraposición a la manipulación de dicho tipo de votaciones por el Bonapartismo, que se venían denominando como Plebiscitos, siguiendo la tradición latina. Surge así la distinción entre "el buen Referendum y el mal Plebiscito" (3); el primero como procedimiento para aprobar decisiones por votación popular, el segundo como votación popular en la que bajo apariencia de aprobación de un texto, en verdad se trata de recabar apoyo un gobernante para su acción política.

Frente a ello, los autores germanos, con carácter casi general, propugnan la superación del maniqueismo francés y emplean el término

(3) PARODY, J.L. - "La science politique". París 1971. Página 394.

plebiscito, con independencia de su posible manipulación, para aquellas votaciones en que predomina el decisionismo popular. De este modo la figura del Referendum queda enórmemente reducida en su aplicación, considerándose en gran medida como un extranjerismo, y cuando se emplea es tan sólo para designar la participación popular directa en el proceso legislativo, siempre que dicha participación se lleve a cabo dentro del margen de competencias constitucionalmente establecidas.

No obstante, aun aceptando la dificultad de una distinción neta entre ambas instituciones, en especial a la vista de la utilización de éstas en los sistemas políticos contemporáneos, - se puede, sintetizando ambos criterios, establecer como base de distinción la siguiente:

- El Plebiscito es aquel procedimiento de consulta popular en que predomina su carácter - decisor frente a la racionalidad del Estado constitucional, bien por marginación o violación de un concreto sistema de legalidad, - bien por la violación de los principios estructurales del Estado constitucional, lo - que hace a dicha institución de fácil manipulación.

- El Referendum, por el contrario, es aquel procedimiento de consulta popular que respeta - la racionalidad y normatividad constitucio--nal del Estado liberal, tanto en la forma, - como en el contenido y carácter de la consulta, que suele constituir un acto normativo - formal.

6. La funcionalidad concreta de las instituciones de Participación directa en un sistema político determinado, viene estrechamente condicionada tanto por su regulación jurídica específica, como por el marco constitucional y político en que se sitúa, lo que impide sacar conclusiones de carácter general al respecto. No obstante, parece que se puede afirmar que teóricamente tienen un claro significado antipartidista - en base a tres aspectos fundamentales:

- Porque supone una marginación del cauce parlamentario que constituye el ámbito por excelencia de desarrollo de los partidos políticos.
- Porque suponen un procedimiento de planteamiento y resolución de demandas frecuentemente al margen del sistema de partidos, privando en consecuencia a éstos de una de sus funciones principales.

- Porque frente a la consulta electoral o la votación parlamentaria el grado de disciplina del votante ha cia los órganos directivos del partido es mucho menor, bien que dicha indisciplina varía en los diferentes contextos y sistemas de partidos.

Debido a este último factor del antipartidismo en las Instituciones de Participación directa se ha llegado a veces a la conclusión de que el comportamiento del votante es de signo más conservador, lo cual no es del todo cierto. En la medida en que los temas de la votación popular son con frecuencia seleccionados desde el poder, se trata de cuestiones que propician respuestas favorables al "statu quo", pero de ello no se puede inferir de modo general su carácter conservador. Esto solo es posible deducirlo desde una perspectiva más general: en la medida en que las decisiones adoptadas por votación popular tienen una mayor firmeza y consistencia política se puede decir que constituyen un factor de mayor estabilidad en las decisiones así tomadas.

7. El carácter conservador de las Instituciones de Participación directa en el sentido precedentemente mencionado, se pone de manifiesto especialmente en la evolución política y constitucional de la Confederación Helvética donde, si bien es cierto que la ausencia de tensiones sociales ha facilitado dicha evolución pacífica, es igualmente preciso tomar en consideración un "consensus" básico en sus instituciones, que en gran medida se ha producido debido a la amplitud de fórmulas de participación directa.

Dichas instituciones de Participación directa, han provocado a su vez en Suiza tres efectos para lelos al anterior:

- a) Han remodelado el concepto de constitución - que por encima de su carácter fundamental se ha convertido en la expresión del acuerdo del pueblo helvético, sobre cuestiones conflictivas; el texto constitucional suizo constituye un verdadero pacto social en sentido rousso-niano que contiene un catálogo de temas que - en un momento dado fueron conflictivos cualquiera que fuese su naturaleza.
- b) Ha esclerotizado y desideologizado el sistema de partidos en la medida en que los grupos de interés y de presión han contado con una vía de planteamiento y resolución de demandas e - impugnación de decisiones parlamentarias al - margen de las organizaciones partidistas.
- c) Han sido un eficaz instrumento de salvaguarda de los particularismos locales y del mantenimiento de la estructura federal, ya que entre los factores determinantes del comportamiento del elector, el único que ha tenido un carácter constante ha sido la defensa de las prerrogativas locales.

8. El referendum en cuanto proceso de decisión popular, re
gularizado constitucionalmente, ha sido principalmente
utilizado a partir de la II Guerra Mundial en los sistem
as políticos de Europa occidental para la adopción de
decisiones ligadas a cuestiones de legitimidad o consens
so.

De modo formal, dichas cuestiones han adoptado en -
principio carácter constitucional, siendo aprobadas me-
diante referendum bien textos constitucionales una vez
elaborados, bien con carácter previo algunos de sus ex-
tremos significativos, (en especial la forma de gobier-
no). Sin embargo, paulatinamente se ha incrementado la
utilización de dicha técnica de decisión para temas de
soberanía territorial, o textos legislativos ordinarios
que precisan de un especial consenso.

Respecto a los actos normativos susceptibles de ser
aprobados por referendum, existen diferentes criterios,
tanto respecto al grado de su elaboración por los órga-
nos legislativos ordinarios, como por el contenido de -
los mismos. Así según las vigentes Leyes Fundamentales,
en nuestro país, son susceptibles de referendum las dis
posiciones de carácter general elaboradas, pero no nece-
sariamente aprobadas, por las Cortes. En la Constitu-
ción danesa de 1.953, se autoriza a someter a referen-
dum los textos elaborados y aprobados por la Cámara, -
pendientes de su sanción por el Monarca. Por último, en
la Constitución italiana de 1.947 se prevé la posibilid
dad de referendum para textos legislativos en vigor.

En cuanto al contenido de dichos textos, también existen diferentes criterios, si bien con carácter general - se pueden establecer como temas preferentemente susceptibles de votación popular aquéllos que afectan a la organización de los poderes públicos y los tratados internacionales, en tanto que las leyes fiscales y de amnistía, suelen considerarse como poco adecuadas para su sometimiento a votación popular.

9. Desde una perspectiva política es preciso destacar, como especialmente relevante, la instancia que determina la vía de Participación directa como procedimiento de adopción de decisiones, cuestión respecto a la que existen diversos modelos en derecho comparado. Así, en unos sistemas constitucionales la decisión popular viene exigida constitucionalmente, para determinadas materias, o es fruto de una petición popular que se cifra en un determinado número de ciudadanos o en un porcentaje sobre el censo electoral. En otros la votación referendaria se celebra a instancias de una minoría parlamentaria o de un gobierno responsable ante las Cámaras. Finalmente, en otros sistemas constitucionales dicha iniciativa corresponde a un órgano unipersonal, bien sea en las monarquías al rey, como en Bélgica, bien al Presidente de la República en los regímenes semi-presidenciales, como Francia o Austria, bien al líder o caudillo en los regímenes autoritarios pseudoconstitucionales.

Dichas variantes jurídicas tienen un importante significado político. En efecto, en los primeros el recurso al referendum aparece con mayor propiedad como un procedimiento de legislación popular que es usufructuado por grupos de interés o presión, bien creados ad hoc, bien institucionalizados.

En los segundos la votación popular se desarrolla a instancias de órganos que actúan dentro del marco parlamentario, como corrector de éste, o más aún, como medio de superar crisis que exceden al mismo y - que precisan de un especial consenso. A la vista de las consultas populares celebradas en Europa a partir de la II Guerra Mundial, se puede constatar que por lo general se trata de un recurso utilizado por alguno de los partidos que participan del juego parlamentario, como medio de superar un problema de división interna del propio partido. Dichos partidos - lo promueven como instrumento de autoafirmación ante el electorado, apareciendo las instituciones de participación directa como procedimiento excepcional de corregir disfuncionalidades parlamentarias.

Por último, en los regímenes en que la prerrogativa de recurrir a referendum se encuentra personalizada, ésta es utilizada por su titular como sustitución de la representación parlamentaria, que se califica negativamente, instaurando una legitimidad alternativa y superior a la estrictamente parlamentaria.

A N E X O D O C U M E N T A L

**RESULTADOS DE LOS PRINCIPALES
REFERENDUMS CELEBRADOS EN EU-
ROPA A PARTIR DE LA II GUERRA
MUNDIAL.-**

CONFEDERACION HELVETICA

Referendum Constitucionales

PECHA	TEMA	CENSO	VOTANTES	%	SI	%	NO	%	MULOS	%
6-VII-1947	Artículos relativos al campo económico	1.371.760	1.092.849	79,7	556.803	40,59	494.414	36,04	41.632	3,03
22- V -1949	Banca nacional Suiza	1.385.582	845.867	61	293.650	21,19	468.823	33,83	83.394	6,01
4- VI-1950	Régimen financiero	1.393.316	771.122	55,3	267.770	19,21	486.381	34,90	16.971	1,21
3-XII-1950	Elecciones del Consejo Nacional	1.403.731	781.691	55,7	450.395	32,08	218.541	15,56	112.755	8,03
3-XII-1950	Régimen financiero 1951 - 1954	1.403.731	781.708	55,7	516.704	36,80	227.131	16,18	37.873	2,69
6-VII-1952	Presupuesto gastos para armamento	1.419.573	627.396	44,2	256.195	18,04	353.522	24,90	17.679	1,24
5- X -1952	Control de precios	1.423.658	803.276	56,4	489.461	34,38	289.837	20,35	23.978	1,68
23- XI-1952	Abastecimiento de cereales	1.423.658	803.276	56,4	583.546	40,98	188.044	13,20	31.686	2,22
6-XII-1953	Régimen financiero de la Confederación	1.433.363	864.082	60,3	354.149	24,70	488.232	34,06	21.701	1,51
6-XII-1953	Protección del agua contra la contaminación	1.433.363	847.808	59,1	671.565	46,85	154.234	10,76	22.009	1,53
24- X -1954	Régimen financiero de 1955 - 1958	1.441.310	674.142	46,8	457.527	31,74	196.188	13,61	20.427	1,41
4-III-1956	Controles de precios	1.454.506	718.548	48,7	542.425	37,29	157.106	10,80	19.017	1,30
30- IX-1956	Revisión del Reglamento del trigo	1.459.824	641.604	44	239.890	16,43	379.245	25,97	22.469	1,53
3-III-1957	Protección Civil	1.464.540	777.715	53,1	361.028	24,65	389.633	26,60	27.054	1,84
3-III-1957	Radiodifusión y T.V.	1.464.540	775.463	53	319.766	21,83	428.080	29,22	27.617	1,88
24- XI-1957	Energía atómica	1.469.328	667.842	45,5	491.745	33,46	144.151	9,81	31.946	2,17
24- XI-1957	Abastecimiento de Cereales	1.469.328	668.363	45,5	401.768	27,34	239.295	16,28	27.300	1,85
11- V -1958	Régimen financiero	1.471.221	782.942	53,2	419.265	28,49	348.905	23,71	14.772	1
6-VII-1958	Cine	1.472.828	623.563	42,3	362.806	26,85	229.433	15,53	31.324	2,12
7-XII-1958	Juegos en los Kursaaes	1.477.043	682.936	46,2	392.620	26,58	262.905	17,79	27.411	1,85
1- II-1959	Sufragio femenino (sic)	1.480.555	987.843	66,7	323.727	21,86	654.939	44,23	9.177	0,61
24- V -1959	Protección Civil (sic)	1.479.566	634.144	42,9	380.631	25,72	230.701	15,59	22.812	1,54
29- V -1960	Control de precios	1.488.779	580.472	39	432.219	29,03	125.205	8,40	23.046	1,54
5-III-1961	Transportes por carretera	1.496.380	939.939	62,8	644.797	43,09	257.847	17,23	37.295	2,49
27- V -1962	Naturaleza y paisaje	1.509.718	585.357	38,7	442.559	29,31	116.856	7,74	25.942	1,71
4- XI-1962	Elección del Consejo Nacional (Arts 42)	1.515.920	550.467	26,3	331.059	21,83	188.731	12,44	30.677	2,02
8-XII-1963	Régimen financiero	1.532.921	640.868	41,8	474.786	30,97	136.970	8,93	29.112	1,89
8-XII-1963	Becas de estudio	1.532.921	639.940	41,7	479.987	31,31	131.644	8,58	28.309	1,84
2- II-1964	Amnistía fiscal	1.535.746	679.971	44,3	276.236	17,98	381.864	24,86	21.871	1,42
6-XII-1964	Control de los precios	1.547.405	606.600	39,2	461.630	29,83	119.258	7,70	25.712	1,66
28- II-1965	Lucha contra la inflación créditos	1.558.090	929.696	59,7	526.599	33,79	385.745	24,75	17.352	1,11
28- II-1965	Lucha contra la inflación construcción	1.558.090	930.253	59,7	507.739	32,58	406.447	26,08	16.067	1,03

Referendum Constitucionales

FECHA	TEMA	CENSO	VOTANTES	%	SI	%	NO	%	NULOS	%
16-X-1965	Suizos en el extranjero	1.580.573	756.585	47,9	491.220	31,07	230.483	14,58	34.882	2,20
18-II-1968	Amnistía fiscal	1.603.763	670.402	41,8	400.900	24,99	247.255	15,41	22.247	1,38
14-XI-1969	Derecho financiero	1.626.593	535.830	32,9	286.282	17,60	225.536	13,84	24.012	1,47
27-IX-1970	Gimnasia y deporte	1.648.062	721.383	43,8	524.361	31,81	178.283	10,81	18.739	1,13
15-XI-1970	Finanzas federales	1.648.151	682.095	40,9	366.117	22,21	294.965	17,89	21.013	1,27
7-II-1971	Sufragio femenino	1.654.708	955.321	57,7	621.109	37,53	323.882	19,57	10.330	0,62
6-VI-1971	Protección del entorno	3.565.435	1.349.608	37,9	1.222.931	34,29	96.359	2,70	30.318	0,85
5-III-1972	Protección de los arrendatarios	3.600.759	1.285.714	37,5	1.057.322	29,36	180.795	5,02	47.597	1,32
4-VI-1972	Mercado de la construcción	3.604.099	963.855	26,7	774.794	21,49	154.827	4,29	34.234	0,94
4-VI-1972	Protección de la moneda	3.604.099	963.187	26,7	808.974	22,44	113.164	3,13	41.049	1,13
3-XII-1972	Comunidades europeas	3.628.891	1.920.153	52,9	1.344.994	37,06	509.465	14,03	65.694	1,81
4-III-1973	Enseñanza	3.633.517	999.302	27,5	507.414	13,96	454.428	12,50	37.460	1,03
4-III-1973	Ayudas para la investigación científica	3.633.517	999.497	27,5	617.628	16,99	339.857	9,35	42.012	1,15
20-V-1973	Abrogación de los Artes. 51 y 52 de la Constitución (Jesuitas)	3.642.756	1.467.494	40,3	791.076	21,71	648.924	17,81	27.494	0,75
2-XII-1973	Medidas federales urgentes para frenar la inflación	3.665.107	1.283.799	35	751.173	20,49	505.843	13,80	26.783	0,73
2-XII-1973	Medidas en la política de créditos	3.665.107	1.292.565	35	810.307	22,10	434.045	11,84	48.213	1,31
2-XII-1973	Estabilización del mercado de la construcción	3.665.107	1.283.243	35	881.662	24,05	370.843	10,11	30.738	0,83
2-XII-1973	Medidas contra la inflación	3.665.107	1.280.985	35	834.792	22,77	391.956	10,69	54.237	1,47
2-XII-1973	Protección de los animales	3.665.107	1.282.410	35	1.041.504	28,41	199.090	5,43	41.816	1,14
8-XII-1974	Freno a las decisiones en materia de gastos	3.706.105	1.465.234	39,5	934.633	25,91	460.236	12,76	70.365	1,95
8-XII-1974	Medidas para mejorar las finanzas federales	3.706.105	1.466.781	39,6	625.780	16,88	783.894	21,15	57.107	1,54
2-III-1975	Política coyuntural	3.717.238	1.054.929	28,4	542.745	14,60	485.844	13,07	26.340	0,70

Iniciativas Populares

FECHA	TEMA	CENSO	VOTANTES	%	SI	%	N.º	%	NULOS	%
25-XI-1945	Protección de la familia (CP)	1341.980	745227	55,5	548601	40,87	170278	12,68	26348	1,96
10-10-1946	Coordinación de los trasportes (CP)	1347.483	878675	65,2	289935	21,51	571566	42,41	17174	1,27
8-XII-1946	Derecho al trabajo (I)	1359.392	681459	51,3	124792	9,7	525366	38,64	31301	2,30
18-V-1947	Reforma económica y Derechos del Trabajo (I)	1364.771	811088	59,4	244415	17,90	539244	39,51	27428	2
11-IX-1949	Democracia Directa, cláusula de urgencia (I)	1389.856	590950	42,5	280755	20,20	272599	19,61	37596	2,70
1-X-1950	Protección del suelo y del trabajo contra la especulación (I)	1400.891	611803	43,7	158794	11,33	429091	30,62	23918	1,70
15-IV-1951	Emisión de billetes de banco (I)	1408.275	747604	53,1	88486	6,28	622.284	44,18	47.642	3,36
" " " " (CP)	" " " " (CP)	"	"	"	490.326	34,81	209636	14,86	36.834	2,61
8-VIII-1951	Impuestos de los asuntos de Derecho público (I)	1409.091	529498	37,6	165713	11,76	341869	24,26	21.916	1,55
20-IV-1952	Impuestos sobre los negocios (I)	1417.918	696496	49,1	129243	9,11	552122	38,93	15129	1,06
18-V-1952	Financiación de armamento (I)	1418.727	764841	53,9	328341	23,14	422255	29,76	14245	1
5-XII-1956	Protección del paisaje (I)	1442.068	748439	51,9	229114	15,88	504330	34,97	14995	1,03
13-III-1955	Protección de inquilinos y consumidores (I)	1447.187	803692	55,5	392588	27,12	381130	26,33	29.974	2,07
13-V-1956	Concesiones para la utilización de fuerza hidráulica (I)	1454.269	757492	52,1	266222	18,30	454831	31,27	36.439	2,50
30-IX-1955	Votación de los gastos de la asamblea federal (CP)	1454.824	639896	43,8	276660	19,04	331117	22,75	32.119	2,20
26-6-1956	Abusos de la potencia económica (I)	1469853	761393	51,8	192297	13,08	550322	37,44	18.774	1,27
6-VII-1956	Red de carreteras (CP)	1472.828	624.593	42,4	515396	34,9	91238	6,19	17.959	1,21
26-X-1958	Semana de 44 horas (I)	1476.963	913333	61,4	315790	21,38	566818	38,73	10.725	0,72
22-X-1961	Iniciativa legislativa (I)	1502.239	602517	40,1	170842	11,37	409445	27,25	22.230	1,47
1-IV-1972	Armas atómicas (I)	1510.038	839.590	55,6	286995	19	537138	35,57	15.557	1,03
26-V-1963	Suministro de armas atómicas (I)	1523.515	743.469	48,8	274061	17,9	451238	29,7	18.170	1,2
16-X-1956	Lucha contra el alcoholismo (I)	1580.573	759.370	48	174292	11	571267	36,14	13.861	0,87
2-VIII-1967	Expeculacion de bienes (I)	1591.621	604.742	37,9	192991	12,1	397303	25	14.440	0,9
7-6-1970	Empresas extranjeras (I)	1641.777	1226658	74,1	557517	33,95	654844	39,88	14.297	0,87
27-IX-1970	Vivienda y familia (I)	1648.062	722070	43,8	344640	20,9	359818	21,8	17.612	1,7
5-III-1972	Construcción de viviendas (I) (CP)	3.600.759	1285893	35,7	360262	10	835315	23,2	48.915	1,35
24-IX-1972	Exportación de armas (I)	3620.937	1198239	33,1	727629	20,2	432629	12	83.951	2,33
3-XII-1972	Previsión vejez e invalidez (I) (CP)	3628.891	1921226	52,9	294511	8,1	1481488	40,8	145.227	4
20-I-1974	Influencia extranjera y exceso población (I)	3702.498	2.604051	70,3	1293797	36,4	418018	11,5	109411	3
2-XII-1974	Mejoras en el seguro de enfermedad (I) (CP)	3706.105	1.472.162	39,7	878891	23,73	1.691.632	45,68	335038	9,05
					384155	10,36	1.010.103	27,25	779.04	2,1
					457923	12,35	833.179	22,5	181.030	4,9

REFERENDUM CELEBRADOS EN EUROPA

FECHA	TEMA	CENSO	VOTANTES	%	SI	%	NO	%	NULCS	%
BELGICA (Fuente: Notes d'Etudes Documentaires. n° 2736)										
12-III-1950	Monarquía o República	5.635.452	5.145.167	91,3	2.930.435	52	2.152.743	38,2	61.969	1,1
DINAMARCA (Fuente: Kessings Contemporary Archives)										
3-X-1972	Incorporación a la C.E.E.	3.453.763	3.093.806	90,1	1.958.115	56,7	1.135.691	32,9	-	-
FRANCIA										
21-X-1945	Fin de la III República	24.622.862	19.654.284	79,9	17.957.868	72,9	670.672	2,7	1.025.744	4,16
21-X-1945	Condiciones para la nueva Constitución	24.622.862	19.654.284	79,9	12.317.882	50	6.271.512	25,4	1.055.890	4,2
5-V-1946	Proyecto de Constitución IV República	24.657.128	19.895.411	80,7	9.109.771	36,9	10.272.586	41,6	513.054	2
13-X-1946	Constitución de la IV República	25.072.910	17.192.791	69,6	9.039.032	36	7.830.369	31,2	323.390	1,3
28-IX-1958	Constitución de la V República	26.603.464	22.596.850	83,9	17.668.790	66,04	4.624.511	17,4	303.549	1,14
8-I-1961	Autodeterminación de Argelia	27.184.408	20.791.246	76,4	15.200.073	56	4.996.474	18,4	594.699	2,18
8-IV-1962	Acuerdos de Evian	26.991.743	20.401.906	75,6	17.508.607	64,9	1.795.061	6,7	1.098.238	4,05
23-X-1962	Modificación artículo 68 de la Constitución	27.572.113	21.301.816	72,2	12.809.363	46,4	7.942.695	28,8	559.758	2,02
27-IV-1-1969	Regionalización y reforma del Senado	28.656.494	23.091.019	80,6	10.515.655	36,7	11.943.233	41,7	632.131	2,2
23-IV-1972	Ampliación C.E.E.	29.312.637	17.704.832	60,4	10.611.174	36,2	501.247	17,1	2.061.197	7,1
GRAN BRETAÑA										
5-VI-1974	Incorporación a la C.E.E.	40.086.677	25.848.652	64,5	17.378.581	43,4	8.470.071	21,1		
IRLANDA (Fuente: Kessings Contemporary Archives)										
10-V-1972	Incorporación a la C.E.E.	1.765.870	1.253.768	71	1.041.880	59	211.888	11,99		
ITALIA										
2-VI-1946	Monarquía o República	26.663.547	25.036.955	93,9	10.718.502	40,2	12.718.641	47,7	1.599.812	6
12-V-1974	Ley Fortuna: Divorcio	37.497.091	33.039.217	88,1	13.188.184	35,1	19.093.929	50,9	757.104	2,01
NORUEGA (Fuente: Kessings Contemporary Archives)										
25-IX-1972	Incorporación C.E.E.	2.648.752	2.055.432	77,6	956.043	36,09	1.099.389	41,5		
ESPAÑA										
2-VIII-1931	Estatuto Catalán	792.589	598.639	75,55	594.013	74,95	3.262	0,41	1.364	0,17
5-XI-1.933	Estatuto País Vasco	490.167	426.512	87,1	411.756	84	14.756	3,1		
6-VII-1947	Ley de Sucesión	17.178.812	15.219.563	88,6	14.145.163	82,34	722.656	4,2	351.744	2,04
14-XII-1966	Ley Organica del Estado	21.803.397	19.446.709	89,2	18.643.161	85,5	372.692	1,7	430.856	1,97
15-XII-1976	Ley para la Reforma Política	22.644.290	17.598.562	77,7	16.573.180	73,18	450.102	1,98	576.280	2,54

B I B L I O G R A F I A

La presente Bibliografía pretende reseñar, tanto los principales trabajos que han servido de presupuestos teóricos para la elaboración de la presente tesis, como los trabajos directamente relacionados con el tema de la participación directa.

En su presentación se ha querido respetar estrictamente la separación por capítulos, a fin de que el lector tenga una referencia bibliográfica pormenorizada, respecto a cada uno de los epígrafes de la tesis, aunque ello suponga, a veces, la reiteración de alguno de los trabajos. No obstante, se ha incluido un Epígrafe 0, a fin de reseñar aquellas obras que llevan a cabo un planteamiento general del tema.

Por último, se ha de destacar que las referencias de las obras mencionadas se realiza en base a la edición utilizada por el autor de estas líneas, haciéndose mención, en relación a los autores clásicos, en que se ha empleado versión castellana, el autor de la traducción.

=====

O. OBRAS GENERALES.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
BATTELLI, M.	"Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne". París 1.932.
DENQUIN, J.M.	"Référendum et plébiscite". París 1.976.
DUVAL, M. et alii	"Référendum et plébiscite". París 1.970.
SALMON, A.	"Theorie et pratique du Referendum". Notes d'Etudes Documentaires Nº 2736 du 22-12-1.960.
SANTAMARIA, J.	"Participación política y referendum". en Homenaje al profesor C. Ollero. Madrid 1.972.
SANZ, A.	"Experiencias y perspectivas del referendum e instituciones similares". Córdoba 1.956.
SMITH, G.	"The functional properties of the Referendum", en European Journal of Political Research. Volumen 4 - Nº 1. March 1.976.
URIBE VARGAS, D.	"El Referendum; ensayo sobre la democracia semidirecta". Bogotá 1.967.

1. PROBLEMA Y METODO.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
BISCARETTI, P.	"Introducción al Derecho Constitucional Comparado". México 1.975.
BLONDEL, J.	"Introducción al estudio comparativo de los Gobiernos". Madrid, 1.972.
BURDEAU, G.	"La democracia". Madrid 1.970.
CERRONI, A.	"La libertad de los modernos". Barcelona 1.972.
DIAZ, E.	"Sociología y Filosofía del Derecho". Madrid 1.971.
DIEZ NICOLAS, J.	"Sociología; entre el funcionalismo y la dialéctica". Madrid 1.969.
FRAENKEL, E.	"Die repräsentativen und plebiszitären komponente im demokratischen Verfassungstaat". Tübingen 1.958.
FRIEDRICH, C.	"La democracia como forma política y como forma de vida". Madrid 1.966.
GARAUDY, R.	"La alternativa". Madrid 1.973.
GORZ, A.	"Sindicalismo y política" en VARIOS. La sociedad industrial contemporánea. Méjico 1.972.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
HERNANDEZ GIL, A. y otros.	"Estructuralismo y Derecho". Madrid 1.973.
HERNANDEZ RUBIO, J.M.	"La ciencia política". Interpreta- ciones históricas y situación ac- tual. La Laguna 1.970.
HELLER, H.	"Teoría del Estado". Méjico 1.971.
KHUN, R.	"El liberalismo" en Abendroth W. y Lenk, K. Introducción a la cien- cia política. Barcelona 1.971.
LEGAZ LACAMBRA, L.	"Filosofía del Derecho". Barcelona 1.961.
LUCAS VERDU, P.	"Curso de Derecho Político". Volú- men I. Madrid 1.972.
MIRKINE GUETZE- VITCH, B.	"I metodi di studio del Diritto - costituzionale comparato" en Il Politico núm. 2. 1.951.
MORODO, R.	"Fundamentos ideológicos de la - Constitución: la legalidad y la - legitimidad" en Estudios de Pensa- miento Político. Madrid 1.976.
PATEMAN, C.	"Participation and democratic theo- ry". Cambridge 1.970.
RUBIO LLORENTE, P. y NICOLAS MUÑIZ, J.	"Elecciones y democracia" en Triun- fo núm. 722. 27 de Noviembre de 1.976.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
SANCHEZ AGESTA, L.	"Principios de teoría política". Madrid 1.972.
SANCHEZ AGESTA, L.	"La política como proceso de <u>com</u> portamiento humano" en Revista de Estudios Políticos nº 137.
SARTORI, G.	"Democrazia e definizioni". Bologna 1.958.
TRIEPEL, H.	"Derecho Público y Política". Madrid 1.974.

2. APROXIMACION HISTORICA.

2.1. FORMULACION TEORICA DE LA PARTICIPACION DIRECTA.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
ALTHUSSER, L.	"Montesquieu: la política y la historia". Barcelona 1.974.
ARON, R.	"Las étapes de la pensée sociologique". París 1.967.
BASTID, P.	"Sieyès et sa pensée". París 1.939.
BASTID, P.	"Le gouvernement d'Assemblée". París 1.976.
BOUTMI, E.	"La declaration des droits de l'homme et du citoyen et Mr. Jellinek" - en Annales des Sciences Politiques. París 1.902.
CONDORCET, J.N.	"Lettres d'un bourgeois de Virginia a un citoyen de New Haven. Oeuvres completes. Tomo XII. París 1.804.
CONDORCET, J.N.	"Sur la nécessité de faire ratifier la constitution por les citoyens".- Oeuvres completes. Tomo XV. París 1.804.
CONDORCET, J.N.	"Plan de constitution présenté a la convention national les 15 et 16 février 1.793". París 1.793.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
CHEVALIER, J.J.	"Histoire des institutions et des régimes politiques en France de 1.789 à nos jours". París 1.972.
CAHEN, L.	"Condorcet et la Revolution Française". Génève 1.970.
DERATHE, R.	"J.J. Rousseau et la science politique de son temps". París 1.974.
EISSENMAN, CH.	"L'Esprit des Lois et la separation des pouvoirs" en Melanges Carré de Malberg. París 1.933.
ELLUL, J.	"Histoire des institutions". Volúmen IV. París 1.969.
FIRESIDE, H.	"The concept of the legislator in - Rousseau's social contracte" en Review of politique. Volumen 32. I. Indiana 1.970.
FRIDRIEFF, M.	"Les origines du référendum dans la Constitution de 1.793". París 1.931.
GASNIER DUPARC, A.	"La Constitution girondine de 1.793" Rennes 1.903.
HOBBS, T.	"Leviathan". Antología. Traducción - española de E. Tierno Galván. Madrid 1.965.
JELLINEK, G.	"System der subjektiven Öffentlichen Rechte". Freiburg 1.892.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
LACHARRIERE, R.	"Etudes sur la théorie démocratique". París 1.963.
LOCKE, J.	"Two Treatises on civil Government" . Edec: Everymans Library. London. Sin fecha.
LOEWENSTEIN, K.	"Volk und Parlament nach der Staats- theorie der Französischen National Versammlung von 1.789". 1.922.
MONTESQUIEU	"L'Esprit de Lois". Ed. Garnier (2 vo- lúmenes). París 1.961.
PRELOT, M.	"Les institutions politiques françai- ses de 1.789 á 1.870". Les cours de droit 1.957-1.958.
ROUSSEAU, J.J.	"Du contrat social". Ed. Garnier. París 1.962.
ROUSSEAU, J.J.	"Considerations sur le gouvernement - de la Pologne". Edens. Gallimard - 1.971.
SABINE, G.	"Historia de la Teoría Política". Méjico 1.972.
SANTAMARIA, J.	"Participación política y democracia directa" en homenaje al profesor C. Ollero. Madrid 1.973.
SICARD, G.	"Référendum et plebiscite dans l'his- toire de France" en Revue des scien- ces politiques de Toulouse núm. 9. - 1.964.
SIEYES, E.	"Qu'est-ce que la Tiers Etat?". Tra- ducción española de Francisco Ayala. Madrid 1.973.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
TIERNO GALVAN, E. y MORODO, R.	"Estudios de pensamiento político". Madrid 1.976.
TORRES DEL MORAL, A.	"Condorcet, un pensador olvidado".- en Revista del Colegio Universita- rio Domingo de Soto. Segovia 1.975.
TORRES DEL MORAL, A.	"Democracia y Representación" en <u>Re</u> <u>vista</u> de Estudios Políticos nº 203. 1.975.
TOUCHARD, J.	"Historia de las ideas políticas". Madrid 1.964.
VACHET, A.	"La ideología liberal". Madrid 1.972.
DEL VECHIO, G.	"La declaration des Droits de l' <u>hom</u> <u>me</u> et du citoyen" en <u>Revue Françai</u> <u>se</u> . París 1.968.
DELLA VOLPE, G.	"Rousseau y Marx". Madrid 1.969.

2.2. LA EVOLUCION DE LAS FORMAS DE PARTICIPACION DIRECTA DURANTE EL SIGLO XIX.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
AUBERT, J.F.	"Petite histoire constitutionnelle de la Suisse". Bern 1.974.
BASTID, P.	"Doctrines et institutions politiques de la Seconde Republique". París 1.945.
BLANC, L.	"Plus de girondins". París 1.851.
CONSIDERANT, V.	"La solution ou le gouvernement direct du peuple". París 1.850.
CURTI, T.	"Le référendum. Histoire de la législation populaire en Suisse". París 1.905.
CHEVALIER, J.J.	"Histoire des institutions et des régimes politiques en France de 1.789 á nos jours". París 1.972.
DEPLOIGE, S.	"Le referendum en Suisse". Bruxelles 1.892.
ELLUL, J.	"Histoire des institutions. Vol. V. París 1.970.
ENGELS, F.	"Crítica al programa de ERFURT". Madrid 1.976.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
FLEINER, M.	"Le référendum et l'initiative populaire en Suisse" en Annuaire de - l'Institut International de Droit - Public. 1.929.
FLORY, M.	"L'appel au peuple napoléonien" en - Revue Internationale d'histoire po- litique et constitutionnelle nº 7. 1.952.
GARCIA PELAYO, M.	"Derecho constitucional comparado". Madrid 1.953.
KAUSTKY, K.	"Der Parlamentarismus, die Volksgesetz- gebung und die sozial demokratie". Stuttgart 1.893.
NAPOLEON	"Vues Politiques". Paris 1.939.
NAPOLEON III	"Oeuvres". Paris 1.856.
PROUDHOM, J.	"Idée generale de la Revolution". Paris 1.851.
RAPPARD, W.	"La Constitution fédérale de la Suis- se de 1.848". Neuchatel 1.948.
RITTINGHAUSEN, M.	"La legislation directe par le peu- ple et ses adversaires". Bruxelles 1.891.
SICARD, G.	"Referendum et plebiscite dans l'his- toire de France" en Revue des Scien- ces Politiques de Toulouse núm. 9. 1.964.

2.3. PLANTEAMIENTOS JURIDICOS EN LA TEORIA DEL ESTADO CLASICA Y EN EL CONSTITUCIONALISMO DE ENTREGUERRAS.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
BATTELLI, M.	"Les institutions de démocratie directe" en droit suisse et comparé - moderne. París 1.932.
BENDIX, R.	"Max Weber". Buenos Aires 1.970.
BINET, P.	"L'initiative populaire en Suisse: - Etude de législation constitutionnelle". París 1.904.
BURDEAU, G.	"Le régime parlementaire dans les - constitutions d'après guerre". París 1.932.
CAPOGRASSI, G.	"La nuova democrazia diretta". Lanciano 1.921.
CARRE DE MALBERG, R.	"Contribution a la Théorie générale de l'Etat". Vol. II. París 1.920.
CARRE DE MALBERG, R.	"Considerations théoriques sur la - question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme" en Revue du Droit Public núm. 2. 1.931.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
CASTELLAN, G.	"L'Allemagne de Weimar". París 1.972.
DEBOQ, J.	"Le Referendum. Etude de legislation comparée (Thèse pour le doctorat)". A. Rousseau. 1.896.
DUGUIT, L.	"Traité de Droit constitutionnel." - Vol. II. París 1.923.
ESMEIN, A.	"Deux formes de gouvernement". Revue de Droit Public et de la S.P. nº 1. 1.894.
FAURE, L.	"Les institutions de gouvernement di recte en Allemagne". París 1.926.
HAURIOU, M.	"Principios de Derecho Público y cons titucional". Madrid 1.930 (fecha aproximada).
GEORG, E.	"Le contrôle du peuple sur la politi que exterieur". Geneve 1.914.
GRASSI, G.	"Il Referendum nel Governo di Gabine tte". Milán 1.892.
HEMPEL, W.	"Probleme der direkten Volksgesetzge bung im deutschen Staatsrecht". Leipzig 1.928.
JELLINEK, G.	"Teoría del Estado". Buenos Aire 1.973.
LA GROSSERIE, R.	"Du gouvernement direct et du gouver nement indirect". Revue politique - parlamentaire. Septiembre 1.897.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
LAUN, R.	"La Démocratie". París 1.933.
LE DANTEC, G.	"La législation directe du peuple a la Constitution de Weimar". París 1.933.
LOEWENSTEIN, K.	"Max Weber staatspolitische Auffassungen in der Sicht unserer Zeit". Frankfurt 1.965.
MIRKINE GUETZEVITCH, B.	"Les nouvelles tendances du droit constitutionnel". París 1.931.
MIRKINE GUETZEVITCH, B.	"Le Référendum et le parlementarisme dans les nouvelles constitutions europeennes". París 1.930.
MONTEORU, C.A.	"La consultation directe du peuple d'après la constitution de Weimar". París 1.933.
MUNRO, W. y otros.	"The initiative, referendum and recall". New York 1.924.
RAMALHO, A.	"Etude historique sur le Référendum". Revue general d'Administration. Octubre-Noviembre 1.892.
SCHMITT, C.	"Teoría de la Constitución". Madrid (sin fecha).
SCHMITT, C.	"Legalidad y legitimidad". Madrid 1.971.

AutoresTítulos de las obras

SIGNOREL, J.

"Etude de législation comparée sur le référendum législatif et les - autres formes de participation di recte des citoyens a l'exercise - du pouvoir législatif".
París 1.896.

THOMA, R.

"Les regles et la pratique du Réfe rendum dans le Reich allemands et les Lander allemands". Annuaire - de l'Institut International de - Droit Public.
1.931.

VERMEIL, E.

"La constitution de Weimar et le - principe de la démocratie alleman de".
París 1.923.

WEBER, M.

"Economía y sociedad".
Méjico 1.969.

3. LA PARTICIPACION DIRECTA EN EL DERECHO COMPA-
RADO VIGENTE.

3.2. LA PARTICIPACION DIRECTA EN EL SISTEMA CONSTI-
TUCIONAL HELVETICO.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
AUBERT, J.F.	"Traité de Droit Constitutionnel - suisse". Vol. II. Neuchatel 1.967.
AUBERT, J.F.	"Petite histoire constitutionnelle de la Suisse". Bern 1.974.
BARRENA, A.	"El federalismo en Suiza". Vol. II. Madrid 1.970.
BASTID, P.	"Le Gouvernement d'Assemblée". Paris 1.956.
BRIDEL, M.	"La démocratie directe dans les - communes suisses". Zurich 1.952.
BURCKHARDT, W.	"Le Droit general suisse". (T. II.). Neuchatel 1.931.
GULLO, P.	"Die Kantonalen Volksabstimmungen 1.966-1.970", en Annuaire suisse de Science Politique. 1.971.

AutoresTítulos de las obras

DARBELLAY, J.

"L'initiative populaire et les limites de la révision constitutionnelle" en Revue de Droit Public -
n^om. 4.
1.963.

D'ESZLARY, M.

"Suisse. Démocratie représentative et démocratique directe" en Revue -
de Droit Public.
1.951.

FAVRE, A.

"Droit constitutionnel. Suisse".
Fribourg 1.966.

FLEINER, M.

"Le référendum et l'initiative populaire en Suisse". Annuaire de -
l'Institut International de Droit Public.
1.930.

GIGNAUX, C.J.

"La Suisse".
Paris 1.969.

HAFELIN, U.

"Le développement du droit constitutionnel helvétique pendant les -
années 1.954, 1.971" en Jahrbuch -
des öffentlichen.
Rechts 1.973.

INBODEN, M.

"Die Volksbefragung in der Schweiz".
en Festschrift für L. Fraenkel.
Frankfurt 1.963.

KAHN, J.U.

"Essai sur la nature du système -
gouvernemental suisse". Mecanogra -
fiado. Memoire D.E.S.
Paris 1.971.

AutoresTítulos de las obras

LIPSON, L.

"Le Systéme des Partis Politiques en Suisse". Revue Française de - Science Politique núm. 4. 1.956.

MEYNAUD, J.

"La démocratie semi-directe en - Suisse". T. I. y II. Cas d'appli- cation. T. III Elements d'inter- pretation. Montreal 1.970.

NEIDHART, L.

"Plebiszit und Pluralitäre Demo-- kratie". Bern 1.970.

NEIDHART, L.

"Determinanten des Politischen - Verhaltens bei Sachentscheidun- gen" en Annuaire suisse de scien- ce politique. 1.971.

RAPPAUD, W.

"La Constitution fédérale de la - Suisse de 1.848". Neuchatel 1.848.

RUFFIEUX, R.

"Le rôle du pouvoir exécutif dans le processus référendaire suisse: analyse de cas". Annuaire suisse de science politique. 1.971.

SAUSER-HALL, G.

"Guide Politique de la Suisse". Lausanne 1.965.

SPOTA, A.

"Democracia directa y semidirecta en Suiza". Buenos Aires 1.972.

3.3. LA PARTICIPACION DIRECTA EN LA CONSTITUCION

FRANCESA DE 1.958.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
ABRIL, P.	"Le régime politique de la V République". (2 ^a edición). París 1.967.
AZAR, A.	"Génese de la Constitution de - 1.958: solution gaulliste a la crise du pouvoir". París 1.961.
BERLIA, G.	"La crise constitutionnelle de - May-Juin 1.958" en Revue du - Droit Public núm. 3. 1.958.
BERLIA, G.	"Le problème de la constitutiona- lité du référendum du 28 Octo-- bre 1.962" en Revue de Droit Pu- blic núm. 5. 1.962.
BERLIA, G.	"Le referendum du 27-4-69". Re- vue de Droit Public núm. 3. 1.969.
BERLIA, G.	"Le referendum dans la vie poli- tique" en Revue du Droit Public núm. 4. 1.972.
BON, F.	"Le referendum du 27-4-69: suici- de politique ou nécessité stra- tegique" en Revue de Science Po- litique núm. 2. 1.970.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
BORELLA, F.	"Les partis politiques dans la France d'aujourd'hui". París 1.973.
BORTOLI, G.	"La consultation populaire dans les constitutions de 1.946 et de 1.958" Memoire DES. París 1.960.
BORTOLI, G.	"Sociologie du référendum dans la France moderne". París 1.965.
BURDEAU, G.	"Droit constitutionnel et institutions politiques". París 1.972.
CAPITANT, R.	"Démocratie et participation politique". París 1.972.
COMITE DE LIAISON,	d'etude et d'action républicaines.- Pref. de Bernard Chenet. París 1.969.
DAYLLY, G.	"Le référendum dans la Constitution de 1.958" en Revue Politique et <u>Par</u> lamentaire. Mars 1.969.
DEBRE, M.	"Presidentialisme ou Régime d' <u>Assam</u> blée". Le Monde. 6 de Junio de 1.975.
DEBRE, J.L.	"Les Idées constitutionnelles du General De Gaulle". París 1.975.
DE GAULLE, CH.	"Memorias de Esperanza.- La <u>Renova</u> ción y el Esfuerzo". Madrid 1.970 y 1.971.

AutoresTítulos de las obras

- | | |
|-------------------------|--|
| DUVAL, H.
et alii. | "Référendum et plebiscite".
París 1.970. |
| DUVERGER, M. | "L'avant-projet de loi referendaire" en Le Monde.
2, 3 y 4 de Marzo de 1.969. |
| DUVERGER, M. | "Un droit de veto constitutionnel"
Le Monde.
20 de Octubre de 1.974. |
| DUVERGER, M. | "La Cinquième République".
París 1.974. |
| FERRIERE, G. | "Dissolution et référendum" en <u>Re</u>
vue de Droit Public núm. 2.
1.946. |
| GARRIGOU, J.M. | "Essai de rationalisation de la
pratique referendaire de la V Ré
publique" en Revue de Droit Pu-
blic núm. 4.
1.969. |
| HAMON, L. | "Une république présidentielle".
París 1.975. |
| JIMENEZ DE PARGA,
M. | "La V República Francesa".
Madrid 1.958. |
| LAMPUE, P. | "Le mode d'election du President
de la République et la procedure
de l'article 11". Revue du Droit
Public núm. 5.
1.962. |
| LANCELOT, A. | "Il ne faut jure de rien", en Pro-
jet.
Juin 1.972. |

AuteursTítulos de las obras

LAVROFF, G.

"Histoire des Idées Politiques depuis le XIX siècle". Página 99.
París 1.972.

LELEU, C.

"Le référendum du 23-4-72" en France Forum.
Juillet 1.972.

LE COMPORTEMENT
ELECTORAL

des français lors du référendum -
et des élections de l'automne.
I.F.O.P. 1.959.

LE REFERENDUM DE
SEPTEMBRE

et les élections de novembre 1.958.
Sous la direction de J. Touchard .
C.F.N.S.P. núm. 109.
París 1.960.

LE REFERENDUM DU
8 JANVIER 1.961

Sous la direction de F. Goguel.
C.F.N.S.P. núm. 119.
París 1.962.

LE REFERENDUM DU
8 AVRIL 1.962

Sous la direction de F. Goguel.
C.F.N.S.P. núm. 124.
París 1.963.

LE REFERENDUM
D'OCTOBRE

et les élections de novembre de 1.962
Sous la direction de F. Goguel.
C.F.N.S.P. núm. 142.
París 1.965.

LOIC, PH.

"Le rôle joué pour le Conseil constitutionnel en matière de référendum" en Revue de Droit Public I.
1.962.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
PARODI, J.	"Quatre années de controverses constitutionnelles". En Revue de Science Politique núm. 4. 1.962.
PRELOT, M.	"Institutions politiques et Droit - constitutionnel". París 1.972.
PRELOT, M.	"Sur une interpretation coutumière de l'article 11". Le Monde. 15 de Marzo de 1.969.
SOLE TURA, J.	"Política internacional y conflictos de clases". Barcelona 1.974.
SCHRODER, W.	"De Gaulle und die direkte Demokratie". Köln 1.969.
VEDEL, G.	"Le droit par la coutume". Le Monde 22 de Diciembre de 1.968.
VEDEL, G.	"Deux constitutionnes". Le Monde 10 de Enero de 1.973.
VIASSON-PONTE, P.	"Etablir le régime présidentiel". - Le Monde. 7 de Septiembre de 1.972.
WHAL, N.	"Aux origines de la nouvelle constitution" en Revue Française de -- Science Politique núm. 1. 1.959.

3.4. LA PARTICIPACION DIRECTA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ITALIANO.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
AMBROSO, G.	"Democrazia diretta e referendum nel sistema politico italiano", en Orientamenti sociali. Septiembre 1.970.
BATTELLI, M.	"La istituzioni di democrazia - diretta" en Commentario sistematico alla costituzioni italiana. Florencia 1.950.
BARDON, E.	"El divorcio en Italia". Revista de opinión pública núm. 37. 1.974.
BERSTEIN, S. et MILZA, P.	"L'Italie contemporaine". París 1.973.
BETINELLI, E.	"Note sulla iniziativa legislativa popolare nell'ordinamento - costituzionale italiano" en Il Politico. Settembre 1.970.
BIBES, G.	"Le Système Politique Italien". París 1.974.
BISCARETTI, P.	"Derecho Constitucional". Madrid 1.965.
BON VALSASSINA, A.	"Referendum abrogativo, revisione costituzionale, mutalitá della forma di governo". Revista Diritto Publico. 1.949.

AutoresTítulos de las obras

- BRUNETTE, G. "I Risultati del referendum" en Aggiornamenti Sociali núm. 6. 1.974.
- CAPURSO, M. "Questione sull "iter" del referendum abrogativo" en Studi - Parl. Polit. Costit. núm. 4. 1.971.
- CICCONETTI, S. "La revisione della Costituzione". Padova 1.972.
- COTTA, S. "Referendum e sistema politico italiano" en Il Mulino núm. 233. 1.974.
- DE ROSA, G. "Il Referendum del 12 Maggio".- La Civiltà Cattolica. Vol. II. 1.974.
- FAVATI, M. "Il 12 Maggio e no" en Il Ponte. II. 1.974.
- GALLI, G. "Referendum e sistema politico - italiano". Il Mulino núm. 233. 1.974.
- GALEOTTI, S. "Profilo giuridico di controlli costituzionali" en Studi Zanolli. Milán 1.965.
- LA CONSTITUTION ITALIENNE DE 1.948 C.F.N.S.P. núm. 18. París 1.950.
- MARRIDI, D. "Analisi del Referendum sul divorzio" en Rivista Italiana di Scienza Politica núm. 4. 1.974.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
MORTATI, C.	"Instituzioni di diretto publico". Padova 1.967.
PADIRAC, R.	"Les aspects constitutionnels du - problème de l'introduction du di- vorce en Italie" en Revue de -- Droit Public núm. 2. 1.971.
PADIRAC, R.	"Les institutions de Democratie di- recte en Italie" en Revue Interna- tionale de Droit Comparée. Juillet 1.972.
PARISI, A.	"Questione Cattolica e Referendum: l'inizio di una fine". Il Mulino núm. 233. 1.974.
PIZZORUSSO, A.	"Prospettive del referendum dopo - lo scioglimento delle Camere". - Studi Parl. Polit. Constit. 14. 1.971.
RIZZO, R.	"Natura ed efficacia del referen- dum abrogativo" en Montecitorio - núm. 9. 1.962.
RUINI, M.	"Il referendum popolare e la revi- sione della costituzione". Milano 1.953.
SORRENTINO, F.	"Effetti dell abrogazione legisla- tive delle norme sottopaste a re- ferendum". en Studi Parl. Polit.- Constit. 14. 1.971.
VIRGA, P.	"Diritto costituzionale". Milano 1.967.

3.5. LA PARTICIPACION DIRECTA EN LAS MONARQUIAS
PARLAMENTARIAS; ESPECIAL REFERENCIA A GRAN
BRETAÑA.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
ALDERSON, S.	"Referenda in the United Kingdam". London 1.975.
BIRCH, A.H.	"Representative and Responsible Go- vernment". London 1.964.
BIRCH, A.H.	"Representation". London 1.971.
BOIVIN, J.P.	"L'Angleterre et L'Europe: Le 5 - Juin 1.975 on la journée des de- pues". Revue Française de Science Politique núm. 2. 1.976.
BLONDEL, J.	"Y a-t-il une mutation politique - en Grande Bretagne?". Revue Fran- çaise de Science Politique nº 4. 1.969.
BROMHEAD, P. and SHELL, D.	"The British Constitution in 1.975" en Parliamentary Affairs nº 2. 1.976.
CHARLOT, M.	"Le Système Politique Britannique". París 1.976.
DICEY, A.V.	"Ought the Referendum to be intro- duced in England?. Contemporary Review núm. 2. 1.890.

AutoresTítulos de las obras

- | | |
|-------------------------------------|--|
| DICEY, A.V. | "Introduction to the study of the Law of the Constitution". 8 ^a edt. London 1.931. |
| DICEY, A.V. | "Introduction a l'etude du Droit Constitutionnel". Paris 1.902. |
| DUE, O.
and
GULMANN, C. | "Constitutional Implications of - the Danish accession to the Euro <u>pean Communities</u> " en Common Mar <u>ket Law Review</u> . August 1.972. |
| ELKLIT, J.
and
PETERSEN, N. | "Denmark: Denmark enters the Euro <u>pea Communities</u> " en Scandinavian Political Studies. Vol. 8. 1.973. |
| FUSILIER, R. | "Les monarchies parlementaires". Paris 1.960. |
| GOODHART, PG. | "Referendum". London 1.971. |
| JENNINGS, I. | "El régimen político de la Gran - Bretaña". Madrid 1.962. |
| LAKEMAN, E. | "Do we need a Referendum?", en Con <u>temporary Review</u> . September 1.972. |
| LALUMIERE, P.
et
DEMICHEL, A. | "Les régimes parlementaires Euro <u>péens</u> ". Paris 1.966. |
| LUKE, P.
and
JOHNSON, D. | "Devolution by Referendum?", en Par <u>liamentary Affairs</u> n ^o 3. 1.976. |

.../...

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
MACKINTOSH, J.	"The constitutional and political implications of the Referendum : in retrospect", en Three Banks - Review. September 1.975.
OPSAHL, T.	"Constitutional implications in - Norway of accession to the European Communities" en Common Market Law Review. August 1.972.
ROBERT, J.	"Danemark: La Constitution du 5 - juin 1.953". Revue de Droit Public.
SARLVIK, B.	"Britain's membership of the EEC: a profile of electoral opinions in the spring of 1.974; with a - postscript on the Referendum" en European Journal of Political Research. March 1.976.
VALEN, H.	"Norway: "No" to EEC". Scandinavian Political Studies. Vol. 8. 1.973.
VALEN, H.	"National conflict structure and foreing polities: the impact of the EEC issue on perceived cleavages in Norwegian Politics" en European Journal of Political - Research. March 1.976.
VON KAKEN, F.	"La Belgique contemporaine". Paris 1.950.
WIGNY, P.	"Propos constitutionnelles". Bruxelles 1.963.

4. PARTICIPACION DIRECTA Y CONSTITUCIONALISMO EN
ESPAÑA.

4.1. LA PARTICIPACION DIRECTA EN EL CONSTITUCIONA-
LISMO HISTORICO ESPAÑOL.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
AJA, E.	"Democracia y socialismo en el siglo XIX español". Madrid 1.976.
ARTOLA, M.	"Los orígenes de la España contemporánea". Madrid 1.975.
CASADO PALLARES, J.M.	"La Iniciativa, el Referendum y el Recall". Madrid 1.928.
DE VELEZ, R.	"Apología del Altar y el Trono". Madrid 1.818.
DIEZ DEL CORRAL, L.	"El liberalismo doctrinario". Madrid 1.973.
EXTRACTOS DE	discusiones habidas en las sesiones de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas sobre el tema: ¿Es compatible el Referendum con el sistema representativo?. Madrid 1.909.
GARRIDO, F.	"La República democrática". Madrid 1.851.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
MORODO, R.	"La reforma constitucional en Jove llanos y Martínez Marina" en <u>estu</u> dios de Pensamiento Político. Madrid 1.976.
PEREZ SERRANO, N.	"La Constitución Española". Madrid 1.932.
POSADA, A.	"El Sufragio". Manuales Soler. Sin fecha.
REPARAZ, J. DE	"El Referendum". Madrid 1.917.
SANCHEZ AGESTA, L.	"Historia del constitucionalismo - español". Madrid 1.973.
SEVILLA ANDRES, D.	"La constitución española de 1.812 y la francesa de 1.791". Saitabi VII. 1.949.
SEVILLA ANDRES, D.	"El poder constituyente en España 1.808-1.868" en Revista del Insti <u>ti</u> tuto de Ciencias Sociales. Barcelona 1.964.
SEVILLA ANDRES, D.	"La función legislativa en España 1.808-1.968" en Revista del Insti <u>ti</u> tuto de Ciencias Sociales. Barcelona 1.965.
TAMAMES, R.	"La República; la era de Franco". Madrid 1.973.
TIERNO GALVAN, E.	"Leyes Políticas españolas funda- mentales". Madrid 1.975.

4.2. LA PARTICIPACION DIRECTA DURANTE EL FRANQUISMO.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
ARIAS SALGADO, R.	"Polémica sobre la interpretación de las Leyes Fundamentales". En Sistema núm. 5. Abril 1.974.
DE LA CIERVA, R.	"Historia del Franquismo. Orígenes y Configuración 1.939-1.945". Barcelona 1.976.
CONDE, F.J.	"Teoría del caudillaje".
CONDE, F.J.	"Representación política y régimen español". Madrid 1.945.
ESTEBAN, J.	"Desarrollo político y Constitución española". En Sistema núm. 2. Mayo 1.973.
ESTEBAN, J.	"La participación política en el - ordenamiento constitucional español" en Cuadernos para el Diálogo número extraordinario XXXV. Junio 1.973.
ESTEBAN, J. y otros.	"Desarrollo político y Constitución española". Barcelona 1.973.
EL REFRENDO POPULAR	de la Ley Española de Sucesión. - Oficina Informativa Española. Madrid 1.948.
FERNANDEZ CARVAJAL, R.	"La Constitución española". Madrid 1.969.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
FERRANDO, J.	"Teoría de la instauración monárquica". Madrid 1.974.
GARRIDO FALLA, F.	"Leyes Políticas de España". Madrid 1.969.
GEORGEL, G.	"Le Franquisme. Histoire et Bilan - 1.939-1.969". París 1.970.
GONZALEZ NAVARRO, F.	"La sanción de la Ley en Derecho español" en Boletín Informativo de - Ciencia Política núm. 13. 1.973.
HERMET, G.	"Electoral Trends in Spain: an appraisal of the polls conducted under Franco regime" en Iberian Studies III. 1.974.
HERRERO MIÑON, M.	"El principio monárquico". Madrid 1.972.
LOPEZ GUERRA, L.	"Algunas notas sobre los resultados de los referendums españoles de - 1.947 y 1.966" (Mecanografiado). Diciembre 1.975.
MARTINEZ CUADRADO, M.	"Representación. Elecciones. Referendum" en La España de los años - 70. Vol. III. Madrid 1.974.
NUEVA CONSTITUCION	Servicio de Publicaciones del Ministerio de Información y Turismo. Madrid 1.968.
PENSAMIENTO POLITICO DE FRANCO.	Antología de Agustín del Río Cisneros. Madrid 1.975.

<u>Autores</u>	<u>Títulos de las obras</u>
RAMA, C.	"La crisis española del siglo XX". Méjico 1.976.
RUBIO LLORENTE, F.	"Artículos en el suplemento Infor- maciones Políticas" del diario In- formaciones. Junio 1.974.
SANCHEZ AGESTA, L.	"La representación política en - nuestras Leyes Fundamentales" en Arbor. Agosto 1.959.
SANCHEZ AGESTA, L.	"Curso de Derecho Constitucional - Comparado". Madrid 1.973.
SANCHEZ AGESTA, L.	"Un referendum. Quisicosas sobre - el referendum y la confusión". - Diario YA. Abril 1.976.
SOLE TURA, J.	"Introducción al régimen político - español". Barcelona 1.971.
VIDAL BENEYTO, J.	"Elecciones municipales y Referen- dum" en Cuadernos de Ciencias So- ciales. 1.966.
ZAFRA	"Régimen político de España". Pamplona 1.973.

INDICE GENERAL

I N D I C E

1. Problema y método	Página	1
1.1. Aproximación al tema	"	2
1.2. Cuestiones metodológicas	"	14
2. Aproximación histórica	"	20
2.1. Formulación teórica de la participa- ción directa	"	21
2.1.1. La participación directa en - el pensamiento prerrevolucio- nario.		
2.1.2. La participación directa en - el pensamiento revolucionario francés.		
2.1.3. Las primeras aplicaciones de la participación directa por el constitucionalismo.		
2.1.3.1. La participación di- recta durante la - Asamblea.		
2.1.3.2. La participación di- recta en los traba- jos de la Convención		

2.2. La evolución de las formas de participación directa durante el siglo XIX Página 81

2.2.1. El proceso de institucionalización de la participación directa en Suiza: la aparición de la iniciativa popular y el referendum.

2.2.2. Las consultas populares bonapartistas.

2.2.3. La corriente utopista en torno a la participación directa.

2.3. Planteamientos jurídicos en la teoría del Estado clásica y en el constitucionalismo de entreguerras

" 111

2.3.1. Exposición general.

2.3.2. La combinación de la participación directa con el régimen parlamentario: actitudes de la teoría del Estado francesa.

2.3.3. La participación directa en la crisis del Estado Bismarkiano: las aportaciones de la teoría del Estado germana.

2.3.4. La síntesis de participación directa y régimen parlamentario en la práctica constitucional de entreguerras.

2.3.4.1. La Constitución de
Weimar.

2.3.4.2. Otros textos cons-
titucionales.

3. La participación directa desde la perspec-
tiva del Derecho constitucional comparado
contemporáneo Página 178

3.1. Presupuestos históricos de la parti-
cipación directa desde una perspectiva
contemporánea " 179

a) El Plebiscito.

b) El Referendum.

3.2. La participación directa en el sistema
constitucional helvético " 192

3.2.1. Las instituciones de participa
ción directa; regulación -
jurídica.

3.2.1.1. Iniciativa popular.

3.2.1.2. Referendum consti-
tucional.

3.2.1.3. Referendum facultati
tivo.

3.2.2. Análisis de resultados.

3.2.2.1. Utilización de la -
participación directa
ta.

3.2.2.2. Comportamiento del
votante.

a) Grado de participación.

b) Motivaciones -
del voto.

3.2.2.3. Partidos políticos
y participación di
recta.

3.2.3. Intento de tipificación de -
sistema constitucional helvé
tico como régimen de democracia
semidirecta.

3.3. La participación directa en la Cons-
titución francesa de 1.958 Página 245

3.3.1. El referendum en la V Repú--
blica francesa: Análisis ju-
rídico.

3.3.1.1. El referendum en -
la elaboración de
la Constitución de
1.958.

3.3.1.2. Alcance de la participación directa en la Constitución de 1.958: La polémica en torno al Artículo 11.

3.3.1.3. El procedimiento referendario.

3.3.2. El referendum en la V República francesa: su utilización

a) Los referendums de los - años 1961-62.

b) El referendum de 1.969.

c) El referendum de 1.972.

3.3.3. Régimen político de la V República y Referendum.

3.4. La participación directa en el sistema constitucional italino Página 307

3.4.1. Análisis jurídico de las instituciones de participación - directa.

3.4.1.1. Las instituciones - de participación directa en la Asamblea constituyente.

3.4.1.2. La participación directa en el texto - constitucional.

3.4.1.3. La regulación del referendum a nivel legislativo; la ley de 25 de Mayo de 1.970.

3.4.2. La aplicación de las técnicas de participación directa en - la República italiana.

3.4.3. Síntesis: la función de la participación directa en el sistema político italiano.

3.5. La participación directa en las Monarquías parlamentarias; especial referencia a Gran Bretaña

Página 358

3.5.1. La participación directa en - las Monarquías parlamentarias.

3.5.2. La participación directa en - Gran Bretaña: el referendum de 5 de Junio de 1.975.

3.5.2.1. Antecedentes.

3.5.2.2. Factores determinantes del referendum - de 5 de Junio de - 1.975.

3.5.2.3. Principales objeciones de principio y de organización.

3.5.2.4. Significado político constitucional - del referendum de 5 de Junio de 1.975.

4. Participación directa y constitucionalismo en España Página 392

4.1. La participación directa en el constitucionalismo histórico español " 393

4.1.1. Liberalismo y democracia en - el siglo XIX español: La Constitución del 12 como punto de referencia.

4.1.2. La evolución semántica de las instituciones de participación directa en el último tercio - del siglo XIX.

4.1.3. La participación directa en - la Constitución de 1.931.

4.2. La participación directa durante el - Régimen de Franco " 423

4.2.1. Los fundamentos de la participación directa en el Régimen de Franco.

4.2.1.1. Ideológicos.

4.2.1.2. Coyunturales.

4.2.2. Aspectos jurídicos de la participación directa; variedades.

a) Referendum constitucional.

b) Referendum legislativo.

c) Referendum praeter consti
tucional.

4.2.3. La práctica referendaria duran
te el Régimen de Franco.

a) Regulación jurídica.

b) El desarrollo de la campa
ña.

c) Resultados.

4.2.4. La participación directa en la
transición del franquismo.

APENDICE al Capítulo 4.2.4.	Página 478
CONCLUSIONES	" 501
ANEXO DOCUMENTAL	" 513
BIBLIOGRAFIA	" 515
INDICE GENERAL	" 550
